

L.A.

QUESTION DU SCHLESWIG-HOLSTEIN

Contribution à la théorie de l'annexion

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 25 février 1909, à 1 heure

PAR

LOUIS GASSELIN

Président : M. PILLET.

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur.
G. DE LAPRADELLE, agrégé.

PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

QUESTION DU SCHLESWIG-HOLSTEIN



Contribution à la théorie de l'annexion

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le jeudi 25 février 1909, à 1 heure



PAR

LOUIS GASSELIN

Président : M. PILLET.

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur.
G. DE LAPRADELLE, agrégé.

PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

BIBLIOGRAPHIE

- Allen.** — Histoire du Danemark depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours. Traduit d'après la 7^e édition danoise par E. Beauvois. Copenhague, Host et fils, 1878, 2 vol.
- Aubert.** — Le Danemark et l'Allemagne. Les duchés de Slesvig, de Holstein et de Lauenbourg. Paris, Dentu, 1863.
- Arndt.** — Der Rhein, Deutschlands Strom aber nicht Deutschlands Gränze. Leipzig, W. Rein, 1813.
- Beauvois.** — La nationalité du Slesvig. Paris, Challamel aîné, 1864.
— Le principe des nationalités appliqué à la question dano-allemande. Paris, Dentu, 1864.
- Benedetti.** — Ma mission en Prusse. Paris, Plon, 1871.
- Benoist.** — Le prince de Bismarck. Psychologie de l'homme fort. Paris, Perrin, 1900.
- Bismarck.** — Correspondance diplomatique 1851-1859. Publiée d'après l'édition allemande de M. de Poschinger sous la direction et avec une préface de M. Th. Funk-Brentano. Traduction de M. L. Schmitt. Paris, Plon, 1883, 2 vol.
— Discours avec sommaires et notes 1862-1889. Berlin, Stilke und van Muyden, 1876-1880, 15 tomes en 9 vol.
— Lettres politiques confidentielles 1851-1858. Publiées par M. H. de Poschinger. Traduction française par E.-B. Lang. Paris, Ollendorff, 1885, 2 vol.
— Mémoires authentiques. Pensées et souvenirs. Seule édition française autorisée par E. Jaeglé, 5^e édit. Paris, Lesoudier, 1899, 2 vol. avec portrait.
— Les mémoires de Bismarck recueillis par Maurice Busch. Paris, Fasquelle, 1898, 2 vol.
- Bouillé.** — Des droits de la couronne du Danemark sur le duché de Slesvig. Paris, Hennuyer, 1847.
- Bourgoing** (baron de). — Les guerres d'idiome et de nationalité, tableaux, esquisses et souvenirs d'histoire contemporaine. Seconde partie. La pacification du Danemark. Paris, Dentu, 1849, 2 parties en 1 vol.

- Chopin.** — La clef de la question des duchés danois du Sleswig et de Holstein avec une carte des duchés. Paris, Dentu, 1861.
- Debidour.** — Histoire diplomatique de l'Europe. Paris, F. Alcan, 1891. 2 vol.
- Fichte.** — Discours à la nation allemande. Traduits pour la première fois en français par Léon Philippe. Paris, Delagrave, 1895.
- Fleury.** — Souvenirs du général comte Fleury. Paris, Plon-Nourrit, 1898, 2 vol.
- Delasiauve.** — Etudes sur le Schleswig-Holstein avant et après le 24 mars 1848. Garnier frères, 1849.
- Denmark and Germany.** — Correspondence respecting the affairs of the duchies of Holstein, Lauenbourg and Schleswig. London, 1864-1865, 6 parties en 1 vol.
- Dückett.** — La question danoise au point de vue des nationalités. Paris, Dentu, 1861.
- Esmarch.** — Précis des événements historiques sur lesquels est fondé le droit public des duchés de Schleswig-Holstein. Paris, Dentu, 1864.
- Galiffe.** — La question et la polémique dano-allemande à propos des duchés de Sleswig et de Holstein. Genève, Fick, 1866.
- Gorce (de la).** — Histoire du second Empire, 5^e édit. Plon-Nourrit, 7 vol.
- Heimweh.** — Questions du temps présent. Droit de conquête et plébiscite. Paris, Collin, 1896.
- Himly.** — Formation territoriale des Etats de l'Europe centrale, 2^e édit. Paris, Hachette, 1894, 2 vol.
- Hœnel.** — Les garanties des grandes puissances concernant le Schleswig. Paris, Dentu, 1861.
- Joly.** — Du principe des nationalités. Paris, Garnier frères, 1863.
- Jorgensen.** — La question dano-allemande. Copenhagen, Hagerup, 1900.
- Klaczko.** — Etudes de diplomatie contemporaine. Les cabinets de l'Europe en 1863-1864. Paris, Furne-Jouvet, 1866.
- Les préliminaires de Sadowa. Etude diplomatique. Paris, Amyot, 1869.
- La Marmora.** — Un peu plus de lumière sur les événements politiques et militaires de l'année 1866. Traduit de l'italien par MM. Niox et Descoubes. Paris, Dumaine, 1873.
- Lecomte.** — Guerre du Danemark en 1864. Esquisse politique et militaire avec 4 plans. Lausanne, Tanera, 1864.
- Martin.** — Le prince Albert de Saxe-Cobourg, époux de la reine Victoria. Traduction Auguste Craven. Paris, Plon et Cie, 1883, 2 vol.

- Matter.** — Bismarck et son temps. Paris, F. Alcan, 1905-1908. 3 vol.
- Memor.** — L'Allemagne nouvelle (1863-1867). Paris, Dentu, 1879.
- Ollivier.** — L'Empire libéral. Paris, Garnier frères, 1895-1905, 10 vol.
- Palmerston.** — Sa correspondance intime, pour servir à l'histoire diplomatique de l'Europe de 1830 à 1865. Traduction Auguste Craven. Paris, Didier, 1878-1879, 2 vol.
- Recueil des instructions données aux ambassadeurs et ministres depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française*, XIII, Danemark, avec une introduction et des notes par A. Geffroy. Paris, Alcan, 1895.
- Rempp.** — Le Danemark et l'Allemagne. Examen de la question des duchés de Schleswig et de Holstein. Paris, Amyot, 1850.
- Renan.** — Qu'est-ce qu'une nation ? Conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882. Paris, C. Levy, 1882.
- Roquette-Buisson (de).** — Du principe des nationalités. Thèse, Paris, Jousset, 1895.
- Rothan.** — Les origines de la guerre de 1870. La politique française en 1866. Paris, C. Levy, nouvelle édition, 1883.
- Sorel.** — L'Europe et la Révolution française, 8^e édit. Plon-Nourrit, 8 vol.
- Stieglitz.** — De l'équilibre politique, du légitimisme et du principe des nationalités. Paris, Pedone-Lauriel, 1894, 2 vol.
- Sybel (Heinrich von).** — Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I, Fünfte Auflage. München, R. Oldenbourg, 1895, 7 vol.
- Tisserand.** — Etudes économiques sur le Danemark, le Holstein et le Sleswig avec 13 plans. Paris, Masson et fils, 1865.
- Volker.** — Bismarcks Politik in den Jahren 1864 und 1866. Gotha, 1898.
- Weiss.** — Mémoire diplomatique et juridique sur la Prusse, l'Autriche et la succession en Schleswig-Holstein et Lauenbourg. Bruxelles, Librairie centrale, 1865.
- Worsaae.** — Danevirke, der alte Gränzwall Dänemarks gegen Süden, ein geschichtlicher Beitrag zur wahren Auffassung des schleswigschen Frage. Aus dem Dänischen übersetzt von A. Courländer. Kopenhagen, Reitzel, 1848.

Périodiques.

Annales des sciences politiques.

Annuaire de l'Institut de droit international.

- Annuaire des Deux-Mondes*, 1850 à 1867.
Archives diplomatiques.
Bulletin de législation comparée.
Le Correspondant.
Revue générale de droit international public.
Revue des Deux-Mondes.
Revue de droit international et de législation comparée.
De Clercq. — *Recueil des traités de la France*.
Martens. — *Nouveau recueil des traités*.
-

LA QUESTION DU SCHLESWIG-HOLSTEIN

CONTRIBUTION A LA THÉORIE DE L'ANNEXION

INTRODUCTION

Il est universellement reconnu dans notre droit international actuel que la conquête n'est pas un mode d'acquisition de territoire et qu'une prise de possession violente doit, pour créer un droit en faveur du vainqueur, recevoir l'approbation du vaincu.

A l'époque où le souverain possédait le domaine éminent du sol, où l'exercice du pouvoir se confondait avec l'administration du patrimoine, il pouvait disposer à sa guise du territoire et des populations qui l'habitaient. La conscience nationale, en s'éveillant avec la disparition du régime féodal, transforma la notion de l'Etat et lui donna sa véritable signification. On n'a plus dès lors considéré l'Etat comme la propriété du souverain, mais comme le domaine des nations qui le composent. A la veille de la Révolution, il existe bien un droit public qui prend sa source dans la coutume et dans les traités, mais dans le droit public, tout est subordonné encore à l'Etat, tout Etat est, comme le disait Bossuet au ^{xvii}^e siècle, « en la personne du prince. En lui est la puissance, en lui est la volonté de tout le peuple » (1).

(1) Bossuet, *Politique*, liv VI, art. 1^{er}.

La Révolution française, en posant le principe que la souveraineté réside dans la nation, allait ébranler l'ancien système monarchique, et, en se répandant à travers l'Europe, apporter des transformations profondes dans les institutions politiques et dans l'organisation intérieure des Etats. Par ses conquêtes, elle devait bientôt anéantir l'œuvre des traités de Westphalie et poser les bases d'un droit international nouveau.

Le premier et le principal souci des révolutionnaires de 1789 fut de détruire, avec le régime, toutes les institutions monarchiques. A l'Etat représenté par le roi, on substitua la nation souveraine. La Révolution crut pouvoir s'attribuer ce mot de nation que Froissard avait employé naguère comme synonyme de naissance et qui était inconnu de la royauté. Au mot Etat était donc juxtaposé et presque substitué celui de nation et ses deux expressions se confondront longtemps encore avant de prendre les significations différentes qu'elles ont dans notre droit international actuel.

En 1775, Vattel, dans son *Droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, dit dans ses préliminaires :

« Les *nations ou États* sont des corps politiques, des sociétés d'hommes unis ensemble pour procurer leur salut et leur avantage à forces réunies. »

Et il définit le droit des gens : la science du droit qui a lieu entre les *nations ou États* et des obligations qui répondent à ce droit (1).

(1) Comparer Ciceron, *De Republica*, lib., I, § 25 ; « *Respublica est cœtus multitudinis juris consensu et utilitatis communione sociatus* ; Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. I, ch. 1, § 14, n° 1 ; *Potestas civilis est quæ civitati præest. Est autem civitas cœtus perfectus liberorum hominum juris fruendi et communis utilitatis causa sociatus.* »

Klüber, en 1849, dans son *Droit des gens moderne de l'Europe*, dit au chapitre 1^{er}, § 20 :

« Un certain nombre d'hommes et de familles qui, s'étant réunis dans un pays et y ayant fixé leur demeure, s'associent et se soumettent à un chef commun, dans l'intention de veiller ensemble à la sûreté de tous, forment un *État*. Leur réunion est considérée comme personne morale, ils portent aussi le nom de *nation*. »

En 1844, Heffter, professeur à l'Université de Berlin, syndic de la couronne, dans son *Droit international de l'Europe*, confond encore l'État et la nation :

« Une *nation*, un *État* est une association permanente d'hommes réunis et régis par une volonté commune dans le but de pourvoir à leurs besoins physiques et moraux. »

Et dans ses observations préliminaires, il cite comme sujets immédiats du droit international actuel « les *nations* ou *États* appartenant au concert européen ».

De fait, parmi les ouvrages parus pendant la première moitié du dernier siècle sur la législation internationale, on ne trouve pas d'auteurs s'étant attachés à établir la distinction entre l'État et la nation (1). Cette lacune n'a rien qui doive nous surprendre ; la nation, en effet, était encore considérée comme une agrégation d'hommes vivant sur un territoire déterminé, soumis aux mêmes lois et gouvernés par la même autorité. Or ces caractères sont précisément ceux que l'on s'accorde à reconnaître aujourd'hui à l'État.

Vers le milieu du xix^e siècle la synonymie des mots na-

(1) Voir cependant Wheaton, *Éléments de droit international* parus en 1836. « Les nations et les sociétés politiques qu'on appelle des États sont les personnes morales soumises au droit international. »

tion et État disparaît définitivement avec le principe des nationalités.

La Révolution de 1789 avait profondément ébranlé la vieille Europe en faisant passer sur les peuples voisins de la France un souffle de liberté et d'indépendance. L'épopée impériale et plus encore le Congrès de Vienne avaient comprimé momentanément ce mouvement national : 1830 l'avait réveillé, 1848 devait le faire exploser.

La nouvelle des événements de février s'était à peine propagée que déjà s'allumait aux quatre coins de l'Europe un immense incendie révolutionnaire. Vienne, Pesth, Rome, Milan, Berlin se soulèvent. Hongrois, Magyars, Bohémiens, Italiens s'apprêtent à lutter pour l'indépendance ; l'éveil des nationalités s'est produit.

Au nom du principe des nationalités, l'Europe va être bouleversée comme elle ne l'a pas été depuis les guerres du premier Empire ; aux causes déjà si multiples de conflits vont s'ajouter les aspirations des peuples opprimés vers un régime de liberté, les ambitions des gouvernements toujours en quête d'un accroissement nouveau et qui chercheront à profiter des embarras de leurs voisins, les utopies des esprits chimériques qui rêveront comme Napoléon III « l'agglomération, la concentration des mêmes peuples géographiques qu'ont dissous, morcelés les révolutions et la politique ». Les malheurs des uns, les espoirs des autres, tout contribuera à ruiner « cette douce et paisible société de frères, vivant dans une concorde éternelle, tous conduits par les mêmes maximes, tous heureux du bonheur commun, que nous dépeint Jean-Jacques Rousseau (1), espérant goûter ainsi, nous dit-il, l'image d'une félicité qui n'est point ».

(1) J.-J. Rousseau, *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*.

La théorie du principe des nationalités est une création des savants italiens. Vers 1850, Mancini contraint de quitter Naples, trouve à Turin un asile et une chaire. Le 22 janvier 1851, il prononce son célèbre discours sur le thème *della nazionalita como fondamento del diritto delle genti*.

On pourrait s'étonner de voir avec quelle unanimité tous les auteurs italiens (1) ont, après Mancini, adopté le nouveau principe des nationalités comme fondement du droit international, si l'on ne songeait pas à la situation dans laquelle se trouvait alors la péninsule italienne. L'unification n'était pas encore un fait accompli. Le territoire, qui devait constituer le royaume de Victor-Emmanuel, était divisé en plusieurs petits Etats secondaires, peuplés par une race identique, unis entre eux par le langage et par une communauté d'intérêts, ne se différenciant les uns des autres que par la personne de leurs souverains. Une force irrésistible tendait à effacer les limites existantes entre ces Etats et à les souder les uns aux autres pour en former un bloc homogène et national. Les publicistes italiens ne faisaient, dans leurs écrits, que traduire les sentiments de leurs concitoyens, ils suivaient le mouvement national, et, croyant trouver dans le principe des na-

(1) M. Padeletti fait exception à la règle générale : « La théorie de nos publicistes, sans compter qu'elle est loin d'être unanime et uniforme, est presque partout vague, inexacte, incertaine dans ses développements et presque jamais pratique dans ses conclusions extrêmes. » Padeletti, *L'Alsace et la Lorraine et le droit des gens*, *Revue de droit international*, t. III, p. 465 et suiv.

Il est à remarquer que M. Padeletti se sépare de ses compatriotes sur la question des nationalités appliquée à l'Alsace-Lorraine ; l'intérêt de l'Italie n'était nullement en jeu ; les Italiens cherchaient au contraire, à partir de 1871, à se ménager les bonnes grâces de l'Allemagne.

tionalités, le moyen le plus rapide et le plus efficace pour arriver à la réalisation de leurs espérances, ils étaient tout naturellement amenés à faire de ce principe un nouveau fondement du droit des gens.

Les événements de 1859 leur donnèrent raison. Sous l'impulsion extraordinairement habile de Cavour, dont le grand art fut d'intéresser à la cause italienne Napoléon III et d'en faire le champion de l'unification, le royaume d'Italie fut constitué et les aspirations des patriotes italiens réalisées pour ainsi dire tout naturellement et légitimement, sans presque soulever d'autres protestations justifiées que celles de la papauté à laquelle cette révolution enlevait de vive force son royaume temporel.

Il n'en alla pas de même en Allemagne. Là encore nous retrouvons des petits Etats dont les populations appartiennent à la même race et parlent le même langage, mais qui n'ont entre eux aucun autre lien commun. Tous ces Etats allemands, en nombre considérable, ont des aspirations différentes, des intérêts souvent opposés. Etant de forces très inégales, les plus puissants ont toujours des tendances à faire la loi aux plus faibles et ceux-ci ne supportent le joug que difficilement. Aucun lien national n'unit tous ces corps disparates ; une seule pensée leur est commune : s'agrandir en territoire et en puissance.

Des écrivains allemands célèbrent les gloires de la grande patrie allemande, mais au lieu de suivre comme en Italie le mouvement national, ils le précèdent et le stimulent, en célébrant à l'envi les bienfaits du principe des nationalités au nom duquel ils revendiqueront au profit de l'Allemagne des pays soi-disant germains.

De même que M. de Cavour avait été l'artisan de l'unité italienne, M. de Bismarck fut le rude ouvrier de l'unifica-

tion allemande, mais alors que la constitution du royaume d'Italie n'avait guère lésé que la Papauté, l'Empire d'Allemagne fut édifié avec une moitié du territoire danois et un lambeau de la France.

Il m'a paru intéressant de retracer à grands traits les tristes événements qui préparèrent l'unification de l'Allemagne. Les malheurs du petit royaume scandinave ont ému toute l'Europe, et cependant, après avoir proclamé dans des traités, que l'intégrité de la monarchie danoise était indispensable à l'équilibre européen, aucune des puissances principalement intéressées au maintien de cet équilibre, n'osa prendre ouvertement la défense du plus faible. La France, l'Angleterre, la Russie, après avoir soulevé quelques timides observations, détournèrent leur attention des rives de l'Elbe, et laissèrent s'accomplir, au mépris d'engagements solennels, des événements qui constituaient la violation la plus absolue des principes primordiaux du droit.

C'est à M. de Bismarck, à lui seul, que le Danemark doit tous ses malheurs. Sans doute il existait depuis plusieurs années en Allemagne un courant d'opinion qui demandait l'annexion du Holstein à la Confédération germanique, mais à aucun moment les visées allemandes ne s'étaient égarées sur la totalité du Schleswig.

La politique du premier ministre prussien dans cette affaire du Schleswig-Holstein est véritablement stupéfiante d'audace et de cynisme. En 1849, comme député de la marche de Brandebourg à la diète de Francfort, il s'élevait vivement contre l'appui donné par la Prusse au mouvement insurrectionnel qui s'était produit dans le Schleswig « contre le souverain légitime de ce pays », et il proclamait la guerre provoquée dans les duchés : « une entreprise

éminemment inique, frivole et désastreuse pour soutenir une révolution que rien ne motivait (1). »

En prenant la direction de la politique étrangère de la Prusse, ses vues changent, et, malgré l'opposition qu'il rencontre chez le roi, dans les Chambres (2) et auprès des Etats allemands, aussitôt que la situation européenne lui semble favorable, il met à exécution le projet que la mort du roi Frédéric VII lui a fait concevoir. « J'avais songé à l'annexion dès le lendemain de la mort du roi de Danemark. Mais ce n'était pas commode. J'avais tout le monde contre moi : le kronprinz et la princesse royale à cause de leur parenté ; le roi à cause de je ne sais pas quoi ; l'Autriche, les petits Etats de l'Allemagne et l'Angleterre par jalousie... Les libéraux me taillaient des croupières ; par dessus le marché, à l'intérieur ils avaient tout à coup découvert je ne sais quelle légitimité princière, et les habitants du Schleswig-Holstein bien entend une voulaient pas entendre parler d'annexion. C'est contre tout ce monde à la fois que j'eus à lutter. Dans une réunion du Conseil d'Etat, je dus prendre la parole pour les convaincre tous et je prononçai un des plus longs discours que j'aie jamais prononcés de ma vie... Je démontrai au roi que tous ses prédécesseurs, à l'exception de son défunt frère, avaient ajouté quelque morceau de territoire à la couronne de Prusse, et je lui demandai s'il ne voulait rien ajouter du tout et suivre en cela l'exemple de son frère (3). »

(1) Ein höchst ungerechtes, frivoles und verderbliches Unternehmen zur Unterstützung einer ganz unmotivirten Revolution.

(2) V. séance du 17 avril 1863 où le député Twesten, au cours d'une interpellation cite les paroles prononcées par M. de Bismarck à la diète en 1849, et la réponse de celui-ci.

(3) *Les mémoires de Bismarck* recueillis par M. Maurice Busch, t. II, p. 96.

L'annexion du Schleswig-Holstein constitue la première étape de cette politique de conquêtes que devait inaugurer M. de Bismarck. Frédéric Guillaume IV, en qualifiant le futur chancelier de l'Empire allemand de *réactionnaire rouge* (1), disait de lui au général de Gerlach qu'« il ne pourrait être nommé ministre que si la baïonnette devait être maîtresse absolue (2) ». Ce fut bien en effet le règne du sabre qui commença avec M de Bismarck. Il fallait éprouver la solidité des armées du nouveau roi de Prusse, de « Guillaume le Conquérant », comme l'appelaient déjà les patriotes du Nationalverein. M. de Bismarck choisit le Danemark. Si l'entreprise n'avait rien de glorieux, elle pouvait du moins être fructueuse: Sans doute, le petit royaume danois avait déjà résisté victorieusement aux armées prussiennes, mais il était de toute évidence qu'il ne pourrait s'opposer à une invasion, si les puissances européennes intéressées à sa sauvegarde l'abandonnaient à lui-même. Le premier ministre prussien joua la partie avec l'audace et le bonheur qui ne lui firent jamais défaut. Grâce à la complicité de l'Europe, il put remporter une victoire facile et poser sur les rives de l'Elbe la première pierre sur laquelle il devait édifier quelques années plus tard l'Empire allemand.

Mon but, en étudiant la main-mise par la Prusse sur le Schleswig et le Holstein, a été d'essayer de démontrer l'iniquité d'une annexion, lorsqu'elle est faite au mépris de toutes les règles du droit. Le traité qui a réglé définitivement le sort des duchés contenait une clause qui, si elle avait été observée, aurait enlevé à cette annexion

(1) Appréciation du roi Frédéric Guillaume IV sur Bismarck d'après la version du comte Witzthum von Eckstädt (*Berlin et Vienne*, p. 247).

(2) Bismarck, *Pensées et souvenirs*, t. I, p. 66.

l'odieux que la main brutale de M. de Bismarck lui avait imprimé. Nous verrons comment cette clause resta inécutée et fut en définitive écartée par le chancelier alors tout-puissant pour lequel Machiavel semble avoir écrit « qu'un prince prudent ne peut ni ne doit tenir sa parole que lorsqu'il le peut sans se faire tort et que les circonstances dans lesquelles il a contracté un engagement subsistent encore » (1).

(1) Machiavel, *Le Prince*, ch. xviii.

CHAPITRE PREMIER

L'ALLEMAGNE AU COMMENCEMENT DU XIX^e SIÈCLE.

Il y a une antithèse frappante entre l'Allemagne de 1848 et celle du xviii^e siècle. Rien dans l'histoire du saint Empire Romain n'était parvenu à donner au peuple germanique le sentiment de la nationalité. Cet immense empire s'étendant sur près de 660.000 kilomètres carrés et peuplé de 28 ou 30 millions d'âmes, présente une bigarrure d'Etats quelque peu fantastique. « La hiérarchie féodale y figure tout entière. Depuis le chevalier jusqu'à l'Empereur, tous les types de seigneurie y sont représentés ; on y rencontre des abbayes à côté de républiques (1) ». L'Allemagne toutefois, aux yeux des Allemands, forme toujours une monarchie, « la première même en dignité » (2), mais en réalité ce n'est plus qu'une fédération excessivement lâche qui, d'une multitude d'Etats, s'efforce de constituer un seul corps : le corps germanique. « Ces Etats dont l'origine et la nature variaient tout autant que la grandeur et la population, portaient les titres les plus divers ; il y avait un royaume et un archiduché, des électors et des duchés, des landgraviats et des margraviats, des comtés princiers et des principautés, des comtés et des seigneuries, des archevêchés et des évêchés, des abbayes et des prévôtés, des villes libres et des villages d'Empire,

(1) Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, t. I, p. 401.

(2) Himly, *Histoire de la formation territoriale des Etats de l'Europe centrale*.

des terres de noblesse immédiate et des gancerbينات ; mais tous ensemble ils formaient ce qu'on appelait l'Empire (1). »

Un empire ainsi constitué ne formait pas de nation allemande, il ne possédait pas de partis nationaux, mais seulement des dynasties perpétuellement rivales.

Deux Etats dominant l'ensemble, l'Autriche en première ligne qui compte dix millions et demi de sujets, la Prusse qui, n'ayant que deux millions et demi d'Allemands, double sa puissance aux dépens de sa rivale.

L'histoire de la monarchie prussienne, depuis sa formation au xvi^e siècle par l'union de la marche de Brandebourg et de la Prusse, n'est qu'une suite presque ininterrompue d'envahissements et de conquêtes. « La guerre, disait Mirabeau, est l'industrie nationale de la Prusse. » « La constitution physique de sa monarchie lui fait de l'ambition une sorte de nécessité. Tout prétexte lui est bon. Nul scrupule ne l'arrête. La convenance est son droit. » (2)

Avec Frédéric II, c'est au détriment de l'Autriche que la Prusse va s'agrandir ; au lieu de deux millions et demi d'habitants que comptait son petit royaume, lorsqu'il en devint roi, le grand Frédéric laisse à sa mort un peu plus de cinq millions et demi de sujets.

L'Allemagne du Nord et la Prusse, celle du Sud et l'Autriche sont dans un état permanent d'hostilité. Au seizième siècle le Nord avait accepté la réforme que le Sud avait repoussée. Sous prétexte de sauvegarder une consti-

(1) Himly, *Histoire de la formation territoriale des Etats de l'Europe cent. ale.*

(2) Instruction du roi Louis XVIII à son ambassadeur au Congrès de Vienne, septembre 1814. Le Congrès de Vienne et les traités de 1815, *Recueil d'Angeberg*, t. I, p. 232.

tution que la mort seule l'empêcha de ruiner, Frédéric II en 1785 forma contre l'Autriche ce Fürstenbund, ou Confédération des Princes, qui devait devenir la pensée dominante des gouvernants prussiens et l'instrument propre à assujettir l'Allemagne.

Quant aux Etats secondaires, ils n'ont qu'un but : s'agrandir aux dépens les uns des autres ; qu'un souci : conserver jalousement leur autonomie. Ils n'ont pas de crainte plus vive que de voir l'Autriche et la Prusse se partager l'Allemagne, et c'est cette crainte qui les pousse sans cesse à chercher des agrandissements afin de pouvoir opposer une masse plus considérable aux envahissements des deux grandes puissances germaniques.

« Ce qu'il faut considérer en Allemagne, ce n'est donc point l'Empire qui est décrépît et les institutions qui sont caduques, ce sont les Etats qui le composent et les groupes politiques qui forment ces Etats. L'Allemagne est nulle s'ils demeurent divisés ; elle devient formidable s'ils s'unissent. Mais ils ne peuvent être rassemblés que par un péril commun et maintenus dans l'union que par une main de fer (1). » Ce péril commun, ce furent les conquêtes de Napoléon I^{er}, la main de fer, qui devait plus tard réunir tous ces éléments hétérogènes en un empire compact et redoutable, fut celle de M. de Bismarck.

De ce morcellement presque infini de l'Allemagne avant 1789, il ne faut pas cependant conclure absolument qu'il n'y a pas de nation germanique. Si la patrie allemande n'existe pas encore à proprement parler, il règne cependant dans les esprits un sentiment vague qui ne se précisera que peu à peu. « Ce sont des réminiscences d'un

(1) Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, t. I, p. 404.

passé mal connu, dit M. Sorel, des aspirations vers un avenir mal défini, un instinct national qui couve sourdement et tend à se dégager. » « L'Allemagne resta avec le titre d'Empire, écrit Voltaire, mais faible parce qu'elle fut toujours divisée... L'Etat n'était point fort au dehors, mais il l'était au dedans, parce que la nation fut toujours laborieuse et belliqueuse (1). » Ce caractère belliqueux assemblera au moment du danger toutes ces parties distinctes pour en faire un tout formidable, et de cette association momentanée naîtra bientôt en Allemagne un sentiment nouveau, celui de la nationalité.

Lorsque les armées françaises franchirent le Rhin après avoir repoussé victorieusement l'Europe coalisée et qu'elles portèrent sur le sol germanique leurs principes et leurs lois, elles trouvèrent une Allemagne d'autant plus renfermée qu'elle commençait à se sentir émancipée et sûre d'elle-même. Elle avait accueilli avec un enthousiasme d'autant plus grand les mots de liberté et d'émancipation nationales, lorsqu'ils avaient passé nos frontières, que les révolutionnaires français proclamaient qu'ils n'avaient d'autre souci que celui de convier les peuples à la liberté. L'Assemblée nationale, après avoir déclaré qu'elle regardait l'universalité du genre humain comme ne formant qu'une seule et même société, dont l'objet était la paix et le bonheur de tous et de chacun de ses membres, que par conséquent nul peuple n'avait le droit d'envahir la propriété d'un autre peuple, ni de le priver de sa liberté et de ses avantages naturels, n'avait-elle pas décrété que la nation française renonçait à entreprendre aucune guerre

(1) Voltaire, *Essai sur les mœurs et l'esprit des nations*, Ch. CLXXXVIII.

dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploierait jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple (1).

Aussi nulle part peut-être plus qu'en Allemagne, ces idées nouvelles de liberté et d'humanité ne reçurent-elles un plus chaleureux accueil.

« Chacun fut saisi, dit Göthe, dans *Hermann et Dorothee*, du désir de prendre part au mouvement du monde transformé. »

« Que n'ai-je, s'écrie Klopstock, cent voix pour célébrer la liberté française. »

Mais lorsque, après avoir terrassé la coalition formée contre la France, les armées républicaines envahirent l'Europe, marchant à sa conquête, le patriotisme allemand se retrouva debout. Les populations conquises protestèrent contre l'envahissement au nom des principes mêmes que leur avaient apportés les envahisseurs ; elles demandèrent à leurs princes de les défendre, et là où la Révolution croyait introduire la liberté, en apportant la haine des tyrans, elle ne fit que fortifier l'amour des peuples pour leurs souverains.

Cependant sous la main toute puissante de Napoléon, le saint Empire romain s'était écroulé ; l'Allemagne, transformée par la Confédération du Rhin, renaissait. Par la sécularisation et la médiatisation d'un grand nombre de principautés, s'était opéré un travail d'agrégation des peuples, qui était une première étape vers l'unité de la nation. Et lorsqu'en 1813, le moment fut venu de chasser l'envahisseur, la nation allemande se leva tout entière pour reconquérir son indépendance comme s'était levée vingt ans auparavant la France républicaine et révolutionnaire.

(1) Décret du 22 mai 1790, art. 4, Constitution de 1791, titre VI.

Ce que l'Allemagne n'avait pu prévoir en combattant dans les plaines de Leipzig pour sauvegarder son territoire, arriva par la force des choses en 1815. Il ne pouvait entrer dans les vues des grandes puissances, qui réglaient les conditions nouvelles de l'Europe au Congrès de Vienne, de créer une Allemagne unitaire, conforme aux aspirations nationales. La pensée qui domina dans ces négociations de Vienne était de reconstituer un équilibre durable entre les puissances. Il fallait avant tout réduire la France et parer, pour l'avenir, au danger qu'elle avait fait courir à l'Europe. Sans contester que chaque peuple formât une individualité libre et respectable, on soutint que l'Europe en formait une plus respectable encore et, partant de ce principe, « en pleine civilisation, la statistique en mains, cet élément tout nouveau, le Congrès procéda à une répartition de peuples comptés par têtes, dans le troupeau un peu confus des nationalités perdues ou dédaignées (1) ».

Des nationalités, on ne prit aucun souci. Elles furent supprimées en Pologne et démembrées en Italie, et à ce peuple allemand qui n'avait pas participé aux conférences et qui réclamait « un pouvoir fort, une impulsion vigoureuse, on offrait seulement l'équilibre de l'impuissance et de l'immobilité (2) ».

La Confédération germanique fut créée, sorte d'alliance entre les princes et les villes d'Allemagne, ayant pour but le maintien de la sûreté extérieure et intérieure du pays, de l'indépendance et de l'inviolabilité des Etats confédérés. On faisait de l'Allemagne l'élément modérateur

(1) Introduction de M. Capefigue dans le *Recueil d'Angeberg* sur le Congrès de Vienne.

(2) Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. I, p. 58.

des ambitions européennes, et si, comme en 1803, suivant l'expression de Fichte, on ne s'était pas servi « de lambeaux du territoire allemand comme appoints jetés dans la balance de l'équilibre européen », du moins en 1815 la laissait-on sensiblement aussi divisée qu'elle l'était à l'époque du saint Empire romain. Placée au milieu des grandes puissances, dotée, de par sa situation, sa masse, sa profondeur, de forces considérables pour la défense, elle devait former pour l'avenir un obstacle presque insurmontable aux coalitions. « Elle ressemblait à une personne qui aurait la vue basse, l'ouïe dure et la peau très délicate : elle ne sent bien que ce qui la touche (1). »

L'effacement de ce grand corps germanique à l'extérieur, une certaine cohésion à l'intérieur pour qu'il pût efficacement protéger l'absolutisme contre la révolution, contre même les tendances libérales, voilà ce qu'avaient voulu les grandes puissances et ce à quoi avait abouti le Congrès de Vienne.

Or ce n'était nullement ce que demandaient les patriotes allemands, et tous leurs efforts devaient tendre désormais à modifier un régime que les aspirations unitaires de l'Allemagne ne tarderaient pas à leur rendre odieux.

Comment s'étonner du développement formidable que prit en Allemagne, pendant les années qui suivirent 1815, ce réveil du sentiment national qui n'avait pas attendu, pour se produire, la chute de l'Empire français.

« L'unité, dit M. Edgar Quinet (2), voilà la pensée profonde, continue, nécessaire, irrévocable, qui travaille ce pays et le sillonne en tous sens. Religion, droit, commerce,

(1) Crampon, *De la politique médiatrice de l'Allemagne*, p. 31.

(2) Ed. Quinet, *De l'Allemagne et de la Révolution*, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} janvier 1832.

liberté, despotisme, tout ce qui vit ici, tout ce qui pense, tout ce qui agit, pousse à sa manière vers ce dénouement. »

On commença par se demander ce qu'était la nation, et la réponse à cette question fut chaque jour formulée dans les écrits des publicistes.

Si la confusion existait encore chez les auteurs entre les deux expressions d'Etat et de nation, on ne la trouve déjà plus dans les journaux allemands et dans les œuvres de critique et de polémique publiées en Allemagne après 1815. Dans les livres, dans les revues, tout le monde glorifie à l'envi la grande patrie, la nation allemande. En vue de préparer l'avenir on regarde vers le passé ; on y apprend l'histoire de la grande race germanique avant d'énoncer la théorie des caractères constitutifs de la nation.

M. Renan trouve dans les invasions germaniques, qui se produisirent du ^v^e au ^x^e siècle, le principe qui a servi de base à l'existence des nationalités. Ce qui est certain, c'est que l'Allemagne est le pays où fut formulé pour la première fois le principe des nationalités ; il fut l'œuvre des philosophes et des écrivains de la Germanie, de Kant, de Fichte, de Hegel.

En 1780, Frédéric II écrivait son fameux libelle plein de mépris pour sa langue nationale ; il demandait à Mirabeau si le meilleur service qu'on pouvait rendre aux lettres allemandes n'était pas de les ignorer. C'est cependant à cette littérature si profondément dédaignée du philosophe de Sans-Souci qu'est due en grande partie la rénovation de l'Allemagne. Ecrivains, savants, poètes, romanciers et historiens entreprirent une guerre acharnée de pamphlets et de chansons, de romans et de brochures qui finit par embraser les esprits teutons, à les faire sortir de leurs méditations métaphysiques et à leur faire croire qu'ils allaient

sans peine refaire leur patrie à l'image de la patrie de leurs rêves.

Pour définir la nation, les Allemands ont tout d'abord fait abstraction des caractères constitutifs qu'on prête aujourd'hui à la nationalité. Ils n'en ont retenu que deux : la race et le langage. A vrai dire ils ont assimilé la race et la nation. L'étymologie, qui leur fut toujours chère, leur venait d'ailleurs en aide : le terme *nasci* d'où vient le mot, également français et allemand, de *nation* indique en effet une idée d'origine (1). Ils se crurent de même race, alors que les populations qui composent l'Allemagne sont essentiellement mélangées. « C'est en Scandinavie, dit M. Reclus, et non sur les bords du Rhin, de la Weser et de l'Elbe, que se retrouve le type décrit par Tacite. » L'Allemagne est germanique et slave ; son rêve vers l'unité va bientôt la porter à s'annexer des populations danoises et gauloises.

Pour pouvoir expliquer cette théorie consistant à trouver dans l'ethnographie l'élément fondamental de la nationalité, les Allemands se livrèrent à une étude passionnée de l'histoire de leur pays, depuis le moment où l'élément germanique s'était constitué, c'est-à-dire depuis le moyen âge ; ils notèrent avec un soin jaloux toutes les transformations de territoire qu'avait subies la terre allemande et recherchèrent les preuves établissant que telle province avait jadis fait partie du pays allemand. Au patriotisme farouche qui animait leurs investigations dans le passé, on comprend l'ardeur qu'elles prirent au cours du XIX^e siècle, à prêcher la revendication de ces anciens territoires allemands.

(1) Ainsi Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, Traduct. Riedmatten, p. 74.

Le critérium auquel on reconnaîtra que ces pays doivent faire retour à la grande nation germanique, ce sera l'unité de langue.

Tel est le deuxième élément qui sera invoqué, par les Allemands de la première moitié du XIX^e siècle, comme élément constitutif de la nationalité.

« Vous seuls vous êtes une nation, s'écrie Fichte dans ses discours à la nation allemande, car vous seuls vous avez une parole qui n'est qu'à vous, qui n'a rien emprunté aux autres. Français, Anglais, Italiens, Espagnols, tous ne parlent que des idiomes étrangers, mélangés, corrompus et défigurés ; vous seuls vous possédez un verbe pur, original, indigène. Les autres n'ont que des dialectes, vous seuls vous avez une langue ; les autres ne sont qu'un assemblage discordant, vous seuls vous formez un tout homogène. »

Quelles sont les frontières naturelles d'un peuple, dit Arndt ; et il répond : « La langue seule est la véritable frontière naturelle. Dieu a créé la diversité des langues pour qu'il n'y ait plus sur terre une multitude d'esclaves abjecte et corrompue. » (1)

Plus tard encore le grand poète allemand se demande ce qu'est la patrie allemande, dans des vers restés célèbres, et il la trouve partout où résonne la langue allemande, partout où Dieu chante des lieder dans les cieux (2).

(1) Arndt, *Der Rhein Deutschlands Strom, aber nicht Deutschlands Gränze*, p. 7.

(2) Was ist das deutsche Vaterland,
So nenne endlich mir das Land,
So weit die deutsche Zunge klingt
Und Gott im Himmel Lieder singt,
Das soll es sein, das soll es sein,
Das ganze Deutschland soll es sein.

On trouve cette idée que le langage est le caractère le plus important, sinon l'unique caractère constitutif de la nation non seulement chez les écrivains et orateurs allemands, mais encore chez les diplomates. « S'il est vrai, disait à un Français, un des plus distingués diplomates de l'Allemagne, s'il est vrai, comme l'a prétendu un de vos écrivains, que le style est l'homme, le langage doit constituer la nation (1). »

Les Allemands n'ont pas voulu voir, du moins dans la première partie du XIX^e siècle, le danger qui résultait de cette considération exclusive, et ce n'est que lorsque les Polonais, retournant contre la Prusse la théorie allemande, déclarèrent se l'approprier, en revendiquant leur nationalité propre, qu'ils furent obligés de la modifier peu à peu, en n'accordant plus à la race et à la langue qu'une importance secondaire dans les éléments constitutifs de la nation. Toutefois, lorsque cette évolution se produisit, l'unité allemande était sur le point de se faire par le démembrement d'une antique monarchie et la conquête d'une de ses provinces.

Il existe encore une sorte d'hymne national de Arndt dans lequel il passe en revue tous les pays de langue allemande, et il demande si c'est là que la nation allemande établira ses limites et le chœur répond invariablement :

O nein nein nein !

Sein Vaterland muss grosser sein !

(1) P. de Bourgoing, *Les guerres d'idiome et de nationalité*.

CHAPITRE II

LES ORIGINES DU SCHLESWIG-HOLSTEINISME

L'article 1^{er} de l'acte du 8 juin 1815 établissait la Confédération germanique « entre les princes souverains et les villes libres de l'Allemagne, en comprenant dans cette transaction, Leurs Majestés l'empereur d'Autriche, les rois de Prusse, de Danemark et des Pays-Bas et nommément l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse pour toutes celles de leurs possessions ayant anciennement appartenu à l'Empire germanique ; le roi de Danemark pour le duché de Holstein ; le roi des Pays-Bas pour le grand-duché de Luxembourg ».

De cette formation territoriale de la Confédération, telle qu'elle était établie par le Congrès de Vienne, il résultait que ses limites étaient sensiblement les mêmes que celles du saint Empire romain et que, sauf au Nord-Ouest, dans les Pays-Bas autrichiens, le nouvel Etat germanique se confondait avec l'ancien Empire dont François II avait été le dernier souverain.

Pays beaucoup plus continental que maritime, l'Allemagne ne touchait à la mer que par sa frontière septentrionale. La Baltique en formait les deux tiers, et de cette mer, dangereuse par ses bancs de sables et souvent obstruée par les glaces, les navires ne pouvaient sortir que par les détroits des Iles danoises. L'autre tiers était formé par la mer du Nord, que ses eaux peu profondes rendent

périlleuse et dont le littoral est souvent presque inaccessible.

Entre ces deux mers s'allongeait la petite monarchie danoise que sa situation établissait gardienne des portes de la Baltique. Les traités de 1815 l'avaient considérablement amoindrie.

Par le traité de Kiel du 14 janvier 1814, le roi de Danemark, qui était en même temps souverain de la Norvège, avait dû céder ce royaume à la Suède ; il avait reçu en échange la Poméranie suédoise et l'île de Rügen. L'année suivante, dans un traité signé à Vienne, quelques jours seulement avant l'acte final du Congrès, la Prusse reprenait cette partie de la Poméranie, avec l'île de Rügen, donnant en échange au roi de Danemark le petit duché de Lauenbourg ; elle s'engageait en outre à payer au Danemark une somme de deux millions d'écus de Prusse et une autre somme de six cent mille écus suédois qui étaient encore dus au Danemark par la Suède.

Telles étaient les compensations que la Suède, la Grande-Bretagne et la Prusse s'étaient engagées (1) à faire accorder au Danemark en dédommagement de la cession de la Norvège à la Suède : une indemnité pécuniaire dérisoire et un petit duché de 1170 kilomètres carrés peuplé de 50.000 habitants ; en échange le Danemark renonçait à un territoire qu'on lui avait concédé pour prix d'un royaume de plus de 300.000 kilomètres carrés !

Les quatre grandes puissances qui réglaient à Vienne le sort de l'Europe n'avaient, il est vrai, aucune sympathie pour le Danemark qui, le dernier, était resté fidèle à la

(1) Traité de Kiel (14 janvier 1814) entre le Danemark et la Suède, art. 13 ; entre le Danemark et l'Angleterre, art. 10. Traité de Berlin (25 août 1814) entre le Danemark et la Prusse, art. 5.

France, et il était naturel qu'un peu de leur haine pour Napoléon rejaillit sur son faible allié du Nord. Aussi dans toutes ces négociations de Vienne, aucune voix ne s'éleva-t-elle en faveur du petit peuple scandinave et une note des plénipotentiaires danois aux cinq grandes puissances n'eut-elle aucun résultat ; le Danemark resta « injurié sans réparation et dépouillé sans dédommagement (1) ».

Ainsi amoindri par la volonté toute puissante de l'Europe, le Danemark pouvait cependant espérer en un avenir meilleur. Grâce à ses îles et à sa situation sur la Baltique, il restait une puissance maritime avec laquelle les Etats de l'Europe septentrionale devaient toujours compter. Malheureusement pour lui l'acte de Vienne avait fait entrer dans la Confédération germanique les duchés de Holstein et de Lauenbourg, pays de populations allemandes, qui d'ailleurs faisaient jadis partie du Saint-Empire.

Il était évident que cette constitution territoriale de la monarchie danoise, et l'obligation dans laquelle se trouvait le roi, en ce qui concernait ses possessions allemandes, d'obéir, dans une certaine mesure, aux injonctions venues de Francfort, allait créer pour le Danemark une situation qui n'était pas sans péril, et que devait compliquer encore son voisinage immédiat avec un peuple dont les visées unitaires commençaient à se manifester.

Déjà les poètes avaient commencé à chanter la grande patrie allemande et à revendiquer les territoires où résonnait leur langue. Il était naturel que celui qui devait le premier tenter leurs convoitises fût le Holstein, de race véritablement germanique, de langue presque exclusive-

(1) Note du 19 novembre 1814, *Recueil d'Angeberg*, p. 450.

ment allemande. Mais les ambitions des savants et des lettrés ne devaient pas s'arrêter au seul Holstein.

Au Nord de ce duché coule l'Eider, petite rivière qui prend sa source près de la Baltique, se dirige d'abord vers le Nord, comme pour atteindre la mer, tourne brusquement à l'Ouest et va se jeter dans la mer du Nord, après avoir arrosé Rendsbourg, suivant ainsi presque en son entier la base de cette presqu'île que formait le Schleswig et le Jutland, l'antique Chersonèse cimbrique. Ce petit fleuve de moins de 200 kilomètres séparait les pays danois des contrées allemandes et formait la limite septentrionale de la Confédération germanique. Essentiellement envahissante, la race allemande se renferme difficilement dans des limites déterminées, elle déborde partout ses frontières. Pays exclusivement danois, le Schleswig fut peu à peu envahi par des populations germaniques, qui vinrent s'établir dans sa partie méridionale. Ce mouvement d'immigration n'avait, il faut le reconnaître, nullement été entravé par les rois de Danemark, qui étaient souvent eux-mêmes, comme la maison royale d'Oldenbourg, d'origine allemande. Dès lors, profiter de cette invasion pacifique des Allemands dans le Schleswig pour en chasser les Danois, telle fut à partir de 1830 l'idée que développèrent les professeurs dans leurs cours d'université, les érudits dans d'innombrables brochures, les poètes dans leurs vers enflammés.

Car, il ne faut pas l'oublier, ce sont les écrits des Dahlmann, des Arndt, des Falk, des Droysen, qui ont créé l'agitation dans les duchés, c'est l'Université de Kiel qui devint « l'officine où l'érudition germanique se mit à forger contre la monarchie danoise l'arme meurtrière qui passa ensuite aux mains des Wrangel et des Bismarck » (1).

(1) Klaczko, *Etudes de diplomatie contemporaine*, p. 222.

Lorsque, en 1864, M. de Bismarck fit franchir l'Eider aux armées prussiennes, il ne fit que mettre fin brutalement à un conflit que seule avait fait naître la propagande littéraire en Allemagne, et ce n'est pas une des moindres bizarreries de cette malheureuse affaire, qu'une question née d'un prétendu principe de droit international, ait trouvé sa solution dans une agression violente, dans une conquête inique, agression et conquête conçues, préparées et exécutées par un homme dont la politique se souciait médiocrement du droit, et qui ne s'inspirait guère des règles de justice qui doivent présider aux rapports entre les nations.

C'est en 1826, dans une sorte d'almanach intitulé : *Eidora* que, probablement pour la première fois, parut imprimé le mot Schleswig-Holstein. On trouve dans cette brochure une pièce de vers du prévôt Aschenfeld de Flensbourg, intitulée « *Ma patrie* », qui commence ainsi :

Jamais je ne voudrais t'échanger,
Schleswig-Holstein ma patrie (1).

A partir de cette époque, les imitateurs du prévôt Aschenfeld se firent nombreux et beaucoup de ceux qui jusqu'alors, dans le Schleswig méridional, avaient exalté la nation danoise, tournèrent leurs regards vers leur patrie schleswig-holsteinoise dont les immigrés allemands envisageaient déjà en 1829 « la délivrance » (2).

D'ailleurs, dès 1815, le professeur Dahlmann, celui-là même qui devait un jour, en 1849, comme membre du Par-

(1) Møgte nimmer dich vertauschen
Schleswig-Holstein, Vaterland.

(2) V. le discours prononcé à l'école cathédrale de Slesvig, *La délivrance de la patrie*, par Niels Ebbeson.

lement de Francfort, offrir la couronne impériale au romantique descendant des Hohenzollern, commençait à Kiel une lutte sans merci contre le Danemark.

En 1802, Frédéric-Christophe Dahlmann avait commencé à Copenhague ses études philologiques, et dans cette même Université, il s'était fait recevoir agrégé en 1810. Nommé professeur à Kiel en 1812, il se livra à des recherches passionnées sur les institutions du Schleswig et du Holstein, mettant au service de son ardent patriotisme une érudition infatigable et d'autant plus haineuse qu'elle ne prêchait que revendications et conquêtes (1).

Dahlmann commença par établir qu'il existait une communauté d'intérêts et de droits entre la noblesse du Holstein et celle du Schleswig, puis il en arriva bientôt à étendre cette communauté, ce *nexus socialis*, à l'ensemble des institutions des duchés, établissant entre l'une et l'autre de ces deux provinces une union indissoluble qu'il ne prétendait d'ailleurs nullement créer, qui, d'après lui, existait depuis une époque très reculée.

Les Allemands ont toujours aimé appuyer leurs prétentions sur les textes les plus positifs du droit public ; aussi les avocats de la cause schleswig-holsteinoise remontèrent-ils avec grand soin le cours des siècles pour aller chercher dans les textes les plus obscurs et les chartes les plus anciennes, la preuve de la légalité de leurs revendications.

Etablir que le Schleswig était un pays indépendant du Danemark, uni au Holstein, c'était permettre aux prétentions germaniques de franchir l'Eider et de s'établir dans le Schleswig comme elles s'étaient déjà implantées dans le Holstein.

(1) Dahlmann n'était même pas originaire des duchés ; il était né à Wismar, dans le Mecklembourg.

Il n'était guère possible malgré tout aux savants et aux professeurs de nier d'une façon absolue les origines danoises du duché de Schleswig (1). Tout en effet y est danois, depuis le nom du pays jusqu'à ses traditions nationales et ses coutumes historiques.

Le mot de Slesvig (que les Allemands ont transformé en Schleswig) vient du nom de la rivière qui baigne la ville de Slesvig, la Slie, et de vik qui signifie anse. Il était employé indifféremment avec celui de Sud Jutland pour le distinguer de la presqu'île du Jutland proprement dit qui formait la partie septentrionale du royaume de Danemark. Depuis les temps les plus reculés la langue danoise y était en usage ainsi que le prouvent les monuments trouvés à la fin du xviii^e siècle dans le Sud de la province et qui ne portent que des inscriptions danoises (2). Dans la partie méridionale, entre le Holstein et ce fameux Danevirke élevé dès le x^e siècle par les Danois, tous les noms de lieu dérivent incontestablement du danois, et si, dans ces contrées, on trouvait un élément germanique dès avant le xix^e siècle, on pouvait affirmer que ces populations allemandes provenaient d'immigrations en territoire danois. Du reste les institutions, les usages étaient danois, notamment le système des fermes héréditaires inconnu ailleurs qu'en Danemark.

Ce que les Allemands ne pouvaient trouver par la nature même des choses, ils essayèrent de le soutenir par des documents historiques.

(1) V. Schleswig nicht Süd Jutland, de Karl Strackerjan.

(2) Sur les pierres runiques découvertes dans le Schleswig méridional, A. Worsaae Danevirke, *der alte Gränzwall Dänemarks gegen Süden, ein geschichtlicher Beitrag zur wahren Auffassung der schleswigschen Frage*, Kopenhagen, 1848.

En faveur de l'indépendance du Schleswig, ils exhibèrent une certaine constitution de Valdemar datée de 1326, disposant que « jamais le Jutland méridional ne serait ni réuni, ni annexé au royaume ou à la couronne de Danemark de façon à ce qu'un seul fût le maître des deux pays » (1), et une promesse faite en 1448 par Christian I^{er} « de ne jamais réunir ce duché à la couronne dans le cas où il serait élu roi ».

Le xv^e siècle devait encore fournir aux ambitions allemandes un document précieux pour appuyer leurs revendications. En 1459, le comte Adolphe de Holstein, duc de Schleswig, dernier représentant mâle de la branche de Schauenbourg, vint à mourir et, en mars 1460, son neveu Christian I^{er}, comte d'Oldenbourg, nommé onze ans auparavant roi de Danemark, fut élu par les représentants réunis des deux duchés, à la fois comte de Holstein et duc de Schleswig. Pour assurer son élection, et pour gagner le Holstein auquel il ne pouvait prétendre légitimement, Christian, le 5 mars 1460, octroya une charte qui devait rester lettre morte pendant près de 400 ans et ne recouvrer quelque importance que le jour où elle pouvait être invoquée en faveur des prétentions allemandes.

Il était dit dans cette charte : « Nous promettons de maintenir de tout notre pouvoir en bonne paix ces nouvelles provinces de sorte qu'elles soient totalement indivises à perpétuité (*dat se bliven ewich tosamende ungedeelt*) ; c'est pourquoi l'une ne pourra combattre l'autre, mais chacun devra se contenter de son droit. »

La polémique porta dès lors sur ce terme « *ungedeelt* ». Les partisans de l'intégrité du Danemark le traduisirent

(1) « Ducatus Sunder-Jutiæ regno et coronæ non uniatur nec annectetur, ita quod unus sit dominus utriusque. »

par le mot indivis en donnant à cette expression le véritable sens que lui avait attribué le roi Christian et qu'il avait du reste clairement exprimé : « de sorte qu'ils n'aient jamais de divisions entre eux. » Ceux qui aspiraient à l'union Schleswig-Holsteinoise lui donnèrent au contraire le sens d'indivisibilité absolue, d'union indissoluble.

Quoi qu'il en soit, et si étroit que fut le lien qui rattachait sous Christian I^{er} le Schleswig au Holstein, il était loin de consacrer l'unité entre les deux duchés. Le Schleswig était toujours fief danois et le Holstein fief allemand et impérial. L'investiture des princes élus par les Etats continuait d'appartenir au roi de Danemark pour le Schleswig, à l'Empire pour le Holstein. En outre le Schleswig était à cette époque un fief féminin, le Holstein un fief masculin.

La charte de 1460 n'établissait en somme entre les deux duchés qu'une simple union dynastique, n'affectant nullement leur organisation féodale, base du droit public de l'époque, et dès lors elle ne pouvait en aucune façon constituer, comme le prétendirent les Allemands « les droits fondamentaux des duchés-unis ».

La base même que donnait à cette union des duchés l'érudition allemande était tellement fragile, que dès la mort de Christian I^{er} elle s'écroula. Les duchés furent partagés entre les deux fils du roi défunt : Jean et Frédéric. Dans la suite les destinées du Schleswig et du Holstein furent essentiellement changeantes. Tour à tour réunis au Danemark ou donnés comme apanages à des membres de la famille royale, ils présentent toujours cette particularité que le duc de Schleswig et de Holstein n'est pas suzerain : il relève à la fois du roi de Danemark pour le Schleswig et de l'Empereur pour le Holstein.

Le 22 août 1721, Frédéric IV réunit la partie ducale du Schleswig à la couronne danoise et quelques jours plus tard il se fit rendre l'hommage comme duc unique Schleswig. La France et l'Angleterre, par le traité de garantie des 14 juin et 23 juillet, consacrèrent cette réunion du Schleswig au Danemark. Le fossé qui existait entre les deux duchés était plus profondément creusé que jamais, et aucune tentative n'avait été faite pour le combler, lorsque près de cent ans plus tard, en 1806, lors de la dissolution du saint Empire Romain, le duché de Holstein fut lui aussi réuni définitivement et d'une façon « inséparable » au Danemark par le roi Christian VII et soumis à « sa souveraineté exclusive et absolue ».

Lorsque, après neuf années de cette union complète avec la monarchie danoise, le Holstein² fut placé dans la Confédération germanique nouvellement créée, ce n'était pas l'ancien fief de l'Empire allemand, uni depuis 1460 au Danemark par une union dynastique, dont l'article 11 du pacte fédéral garantissait la possession au roi Frédéric VI, mais bien une province où dominait, il est vrai, l'élément germanique, mais qui faisait partie intégrante du petit royaume scandinave.

Après avoir réussi à trouver dans la poussière du xv^e siècle la charte constitutionnelle du futur Etat de Schleswig-Holstein, il fallait trouver un chef qui pût coopérer à l'œuvre que l'érudition allemande avait si péniblement enfantée. On n'eut pas besoin de le chercher, il s'était déjà nommé de lui-même.

En 1837 parut à Halle une brochure anonyme sur « la succession dans le Schleswig-Holstein ». Dans l'éventualité, à ce moment déjà très probable, de l'extinction de la maison royale de Danemark, elle revendiquait cette suc-

cession pour le duc Christian Auguste d'Augustenbourg, beau-frère du roi régnant Frédéric VI (1). On vit dès lors ce prince entretenir dans les duchés une sourde agitation, en attendant qu'il se mit à la tête du mouvement révolutionnaire. Il était aidé dans cette œuvre par son frère le prince de Noër, que la faiblesse de Frédéric VI avait investi de la dignité de commandant en chef de l'armée et de gouverneur dans les duchés. Du reste l'heure était propice, et le duc d'Augustenbourg ne pouvait trouver un moment plus favorable pour tenter d'arriver à la réalisation de ses projets.

Le Congrès de Vienne avait aggravé la situation politique du Danemark, en faisant entrer dans le sein de la Confédération germanique le Holstein et le Lauenbourg et en faisant disparaître ainsi ce caractère d'homogénéité qu'avait la monarchie danoise depuis 1806.

L'union qui rattachait les duchés au Danemark assurait à chacune des parties de la monarchie une grande indépendance dans les affaires intérieures, mais les ordonnait toutes au point de vue des relations extérieures. Par contre chacune des diverses parties de l'Etat possédait une législation locale, une assemblée d'Etat spéciale, une organisation administrative et judiciaire particulière.

Ce tout hétérogène formait une monarchie, la plus despotique, en théorie, qui existât en Europe, mais en fait la plus tempérée, la plus paternelle. La loi de 1665, établie à la suite d'une coalition de la bourgeoisie et de la royauté contre la noblesse, était restée en vigueur, et donnait au roi une autorité presque sans limites ; mais cet absolutisme n'avait pas rendu moins démocratique le gouvernement

(1) On sut bientôt que l'auteur de cette brochure anonyme n'était autre que le duc d'Augustenbourg lui-même.

des derniers souverains danois, dont la politique s'était inspirée beaucoup plus de leur caractère libéral et de leurs idées philosophiques, que des principes sur lesquels reposait leur autorité.

Les Allemands n'allaient pas tarder cependant à accuser cette monarchie si tutélaire d'opprimer l'élément germanique des duchés. En vain le roi ordonna-t-il que les lois et ordonnances publiées primitivement, dans le Holstein, en danois et en allemand, ne le seraient plus qu'en allemand ; que les diplômes d'installation des fonctionnaires publics, expédiés en danois, seraient désormais libellés en allemand ; que les recrues du Holstein ne seraient plus enrôlées dans les régiments casernés en Danemark, à l'exception de la garde royale ; que la désignation en allemand de la valeur des monnaies serait ajoutée au coin danois, dont l'usage avait été jusqu'alors exclusif. En vain la dotation de l'Université allemande de Kiel fut-elle doublée, un second séminaire allemand fondé par les instituteurs, et même des sommes, prises sur le Trésor, accordées à la jeunesse danoise du Schleswig pour lui faciliter l'étude de la langue allemande, aucune mesure, aucune réforme, aucun sacrifice ne devaient satisfaire les passions germaniques surexcitées par la double pensée d'aller à la délivrance « de frères opprimés » et de conquérir une contrée dont la possession était beaucoup plus profitable aux intérêts économiques et politiques qu'aux soucis humanitaires de l'Allemagne.

Les ports du Holstein et du Schleswig étaient merveilleusement placés pour servir aux destinées de l'Etat douanier du Zollverein, mais ils étaient d'une importance autrement grande, possédant l'admirable rade et le port de Kiel, pour la création de la flotte du futur Etat allemand.

« Si on nous enlève aujourd'hui le Holstein, s'écriait avec angoisse le poète Arndt, dans un de ses pamphlets, et qu'on resserre nos côtes entre l'Oder et la Vistule, nous perdons de ce coup là tout espoir de recouvrer jamais la Baltique, notre propriété. »

Aussi, lorsque le 8 juillet 1846, le roi Christian VIII, averti enfin du danger que faisait courir à la monarchie le mouvement insurrectionnel des duchés, publia sa célèbre lettre patente (1) dans laquelle il affirmait les droits de la couronne sur les duchés de Lauenbourg et de Schleswig, sans se prononcer avec la même certitude pour quelques parties du Holstein, une clameur indignée résonna-t-elle dans toute l'Allemagne.

Dès lors les événements se précipitent. Le duc d'Augustenbourg et son frère, le prince de Noër, sujets rebelles du roi de Danemark, se mettent à la tête de l'insurrection. L'hymne national du « Schleswig-Holstein enlacé par la mer » (*meerumschlungen*) remplace dans les réunions publiques la chanson de Becker sur « le Rhin allemand », et, lorsque le 20 janvier 1848, le roi Christian VIII descendit au tombeau, il laissait à son fils un royaume dont l'intégrité était profondément menacée. Cette année 1848, féconde en révolutions, devait porter au gouvernement du nouveau roi, Frédéric VII, un choc terrible auquel la pe-

(1) « Après avoir fait faire une enquête et avoir mûrement réfléchi, le roi puisait la pleine assurance que, de même qu'il ne s'élève aucun doute sur la succession du duché de Lauenbourg, acquis par des traités à la couronne de Danemark, de même la succession, en vertu de la loi royale, reçoit son entière et pleine vigueur dans le duché de Schleswig, en conformité de la patente du 22 août 1721 et de l'hommage qui l'a suivie, comme aussi en conséquence des actes de garantie de l'Angleterre et de la France en date des 14 juin et 23 juillet 1721, et des conventions conclues avec la Russie, en date des 22 avril 1767 et 1^{er} juin 1773. »

tite monarchie danoise opposa une résistance héroïque. La prompte répression du mouvement insurrectionnel suscité en Holstein, avait porté à son comble la fureur germanique contre les Danois ; les volontaires allemands, qui pénétrèrent dans le Schleswig pour secourir leurs frères opprimés, furent bientôt remplacés par les soldats de la Prusse et de la Confédération, et il ne fallut rien moins que l'intervention de l'Europe pour mettre fin à ce scandale que M. de Bismarck lui-même jugeait si sévèrement à la diète de Francfort, quand il déplorait que les troupes prussiennes fussent allées soutenir la révolution dans le Schleswig.

CHAPITRE III

LES NÉGOCIATIONS DE LONDRES.

Malgré l'appui qu'il trouva auprès de la Prusse et de la Confédération, le soulèvement qui s'était produit en 1848 dans les duchés fut promptement réprimé par la minuscule et héroïque armée danoise.

Le 26 août, l'armistice de Malmoë suspendit les hostilités, mais les hésitations calculées de la Prusse, aussi bien que l'opiniâtreté des populations allemandes insurgées, empêchèrent la paix de se faire.

Reprise à l'expiration de l'armistice, la lutte se poursuivit pendant près d'une année, souvent à l'avantage du Danemark, elle cessa de nouveau le 10 juillet 1849, par la conclusion d'un second armistice, signé entre le Danemark et la Prusse, aux termes duquel le Jutland devait être évacué et le Schleswig occupé par un corps d'armée prussien de 6.000 hommes et par 2.000 hommes de troupes neutres.

Le cabinet de Berlin semblait alors disposé à la paix et il en signa le même jour les préliminaires dans un protocole qui assurait au duché de Schleswig une constitution distincte en ce qui regardait sa législation et son administration intérieure, et respectait l'union politique qui le rattachait à la couronne danoise. L'organisation définitive de ce duché devait faire l'objet de négociations ultérieures.

A l'égard du Holstein et du Lauenbourg, il n'était pas pris de dispositions spéciales ; seulement le roi de Danemark, duc de Holstein, devait accorder à ce duché, dans le plus bref délai possible, une constitution représentative.

De l'union existante entre les deux duchés, il n'était pas question.

Enfin, pour prévenir les complications qui pouvaient résulter des doutes soulevés relativement à l'ordre de succession, le roi de Danemark devait, aussitôt que la paix serait définitivement signée, prendre l'initiative de propositions tendant à régler cet ordre de succession d'un commun accord avec les principaux Etats européens. On convenait en outre de mettre la paix définitive, relativement au duché de Schleswig, sous la garantie des grandes puissances.

Si le Danemark n'obtenait pas, par ces conventions du 10 juillet, tout ce que ses courageux efforts pendant l'insurrection lui avaient permis d'espérer, cependant sa situation s'était très sensiblement améliorée. La Prusse, qui s'était mise à la tête du mouvement allemand, était prête à conclure la paix en faisant le sacrifice de ses plus persévérantes prétentions sur le principe de l'union entre les deux duchés. De plus la paix prochaine devait être mise sous la garantie des grandes puissances, ce qui pouvait être pour le Danemark un gage de sécurité pour l'avenir. Enfin, par un article secret, la Prusse laissait le gouvernement danois libre d'employer tous les moyens en son pouvoir pour briser la résistance de l'armée insurgée, si elle ne se conformait pas aux stipulations de l'armistice. Le gouvernement du roi Frédéric VII pouvait donc se féliciter de voir la Prusse abandonner la cause de la révolution, qui, désorganisée par la bataille de Frédéricia et profondé-

ment découragée, entama des négociations avec le roi.

Cependant, tout en affectant de vouloir négocier avec Copenhague, le mouvement insurrectionnel se poursuivait plus actif que jamais dans les duchés. La Prusse, au mépris de ses engagements, continuait de favoriser la révolution en faisant passer des armes et des hommes dans les duchés. Il était impossible au gouvernement danois de ne pas remarquer ces manœuvres. Frédéric VII, en ouvrant la session du Parlement danois, se plaignit de l'attitude de la Prusse. « La guerre, dit-il le 10 janvier 1850, n'est point terminée, elle n'est qu'interrompue. Toutefois j'espère que les négociations entamées conduiront au but que l'on se propose, à moins que des sujets égarés ne trouvent des encouragements dans l'appui d'une grande puissance. »

Ce fut la Russie qui prit la défense du Danemark contre la politique équivoque du cabinet prussien. Dans une note énergique M. de Nesselrode énuméra tous les points sur lesquels l'armistice avait été faussé par la Prusse. « Ce sont, disait-il, autant de faits que l'Empereur ne peut pas regarder d'un œil indifférent, et dont Sa Majesté Impériale ne saurait en conscience relever le cabinet prussien. » Il s'élevait avec énergie contre la conduite du commandant des troupes prussiennes à qui il reprochait d'encourager la résistance des rebelles. « Le désordre et l'anarchie règnent là où les troupes prussiennes, aux termes de la convention, devraient aider les commissions administratives à maintenir l'ordre et la tranquillité. »

La note, se fondant sur toutes ces raisons, engageait le cabinet prussien à insister pour que la commission fédérale centrale reconnût et fit exécuter l'armistice, et déclarait que le gouvernement de Berlin devait redoubler d'ef-

forts pour conclure une paix également nécessaire à la Prusse et à l'Allemagne.

L'assistance que venait de trouver ainsi le Danemark devait aider puissamment à la conclusion de cette paix dont les préliminaires avaient été signés dans le protocole du 10 juillet 1849. L'initiative vint de l'Angleterre qui proposa la réunion, à Londres, d'une conférence pour régler d'une manière définitive la question danoise.

En même temps que les négociations s'ouvraient à Londres, elles se poursuivaient à Berlin, et le 2 juillet 1850, elles aboutissaient à un traité de paix entre la Prusse et le Danemark qui remplaçait les deux parties contractantes dans le *statu quo ante bellum*, et autorisait le roi de Danemark à demander l'entremise de la Confédération germanique pour rétablir son autorité dans le Holstein, lui laissant la faculté d'agir seul contre le gouvernement insurrectionnel, si son appel n'était pas entendu.

Presque au même moment où se concluait le traité de Berlin, la conférence de Londres aboutissait (4 juillet) (1) à un protocole signé entre les représentants de l'Angleterre, de la France, de la Russie et de la Suède, établissant en principe que l'intégrité de la monarchie danoise était d'intérêt européen.

L'Autriche adhéra à ce protocole le 23 août suivant ; quant à la Prusse, son représentant M. de Bunsen refusa, faisant pressentir même une protestation formelle de son gouvernement. Or il résulte d'une communication faite à Londres, le 7 juillet 1864, à la Chambre des communes, par le sous-secrétaire d'Etat au Foreign office, M. Layard, que le cabinet de Berlin avait donné, dans une conven-

(1) Ce protocole fut remplacé par le protocole du 2 août dont la rédaction tint compte du traité de Berlin du 2 juillet.

tion secrète, son assentiment plein et entier, sans réserves, au principe que consacrait le protocole du 4 juillet, et qui était pour la couronne danoise d'une importance capitale, et M. Layard ajoutait que la Prusse avait été amenée à agir ainsi à l'insu de son plénipotentiaire parce que « le baron de Bunsen était un Schleswig-Holsteinois violent et que le gouvernement prussien craignait qu'il ne se refusât à exécuter ses instructions en cette matière : on préféra donc signer à Berlin cet article secret, qui donnait suite (*carrying out*) au protocole de Londres » (1).

Les populations soulevées des duchés avaient tenté de continuer la lutte, mais réduites à leurs seules forces, elles n'avaient pas tardé à être expulsées du Schleswig par les Danois victorieux, et lorsque l'Autriche, prenant en Allemagne une position de plus en plus prépondérante, eut à Olmütz exigé de la Prusse sa coopération pour arrêter les hostilités dans le Holstein, on pouvait enfin espérer que le conflit qui avait tant passionné l'Allemagne était définitivement réglé suivant les principes du droit et de la justice internationale.

Cependant les difficultés pour le Danemark allaient bientôt renaître. L'Autriche, en reprenant à la tête de la Confédération la place que la Prusse avait failli lui enlever, s'était surtout substituée à cette puissance qu'elle venait d'humilier si profondément, et elle s'était à son tour associée aux idées conquérantes de l'Allemagne.

Le Danemark, après la convention d'Olmütz, avait cru pouvoir compter sur l'Autriche, il allait bientôt être cruellement déçu et se convaincre du peu de sympathie que sa cause rencontrait à la Cour de Vienne. Le but de Schwar-

(1) Klaczko, *Etudes de diplomatie contemporaine*, p. 240.

zenberg, en exigeant de la Prusse sa coopération dans le Holstein, avait été bien plutôt d'humilier la rivale de l'Autriche en Allemagne que de prouver une amitié quelconque à cette petite monarchie danoise dont l'organisation intérieure, toute libérale depuis la constitution de 1849, ne pouvait guère trouver grâce auprès de l'aristocratique empire des Habsbourg, où l'esprit national se confondait en quelque sorte avec l'esprit dynastique.

Frédéric VII avait espéré pouvoir rattacher le Schleswig à la monarchie par des liens plus forts en relâchant au besoin ceux qui unissaient le Holstein et le Lauenbourg à la couronne. Il existait en Danemark même deux partis qui comprenaient différemment l'intérêt du royaume. L'un de ces partis aurait désiré l'union intime du Schleswig et du Danemark pour ne former qu'un tout auquel on aurait donné des institutions communes et un seul et même Parlement, tandis que le Holstein et le Lauenbourg, formant une autre partie de la même monarchie, auraient eu leur assemblée législative, leurs finances, leur système de commerce et de douanes. Ce parti s'intitulait : Parti du Danemark jusqu'à l'Eider ou parti national (*Eiderdänen*).

Le second parti qui prenait le titre de parti de l'intégrité monarchique (*Heelstatsparti*), en voulant toujours une certaine communauté administrative entre le Holstein et le Schleswig, demandait une fusion plus profonde entre le Danemark et les duchés, nonobstant la différence de nationalité, de mœurs, de langue et d'intérêts de toute nature.

Des partisans de ces deux systèmes se trouvaient parmi les hommes d'Etat qui formaient le gouvernement danois au commencement de 1851 ; au mois de juillet la division se mit dans ce ministère qui dut démissionner. Un nouveau ministère comprenant des membres des deux partis

ne put pas se reformer ; tous les partisans du Danemark jusqu'à l'Eider se retirèrent définitivement et le cabinet fut constitué en totalité de membres du heelstatsparti.

Frédéric VII se rendait un compte fort exact de la situation de son royaume, et il comprenait parfaitement que vouloir conserver à tout prix le Holstein comme partie intégrante du Danemark, c'était préparer la ruine de sa monarchie. Mais l'Autriche et la Prusse ne voulaient à aucun prix réduire les prétentions ultérieures de l'Allemagne au Holstein seul, en permettant l'incorporation complète du Schleswig à la monarchie scandinave ; aussi les plénipotentiaires danois envoyés à Vienne se virent-ils forcés, devant l'attitude menaçante des deux cabinets allemands, d'accepter un arrangement qui était l'abandon de la politique du parti national et qui donnait raison en tous points au parti de l'intégrité monarchique.

L'attitude de l'Autriche ressort clairement d'une dépêche du prince Schwarzenberg à l'envoyé autrichien à Copenhague, dans laquelle le ministre dicte à ce diplomate la conduite que celui-ci devra tenir dans les négociations concernant le Schleswig. « Le Schleswig, y est-il dit, a formé de tout temps un anneau intermédiaire entre le Danemark et le Holstein. En opposition avec la politique suivie par les rois de Danemark jusqu'à ce jour, on cherche à rendre les Holsteinois étrangers aux institutions du Schleswig pour fondre celles-ci avec les institutions d'un Danemark démocratique, ce qui ne lèse pas moins les intérêts durables de la monarchie danoise que les droits acquis. Enfin nous ne pouvons, ni ne voulons, vu notre participation à l'établissement de la monarchie danoise, abandonner les droits de la Confédération germanique et la position qui lui appartient dans le système des Etats européens »

Cette intransigeance de l'Autriche, imitée par la Prusse, donna naissance à cette correspondance diplomatique échangée entre Copenhague et Vienne au mois de décembre 1851, au sujet de l'organisation intérieure de la monarchie danoise, que la Prusse devait invoquer quelques années plus tard pour renier les engagements qu'elle avait pris vis-à-vis du Danemark en juillet 1850. Tout se borna d'ailleurs à de simples explications, à des éclaircissements (*erläuterungen*) donnés par le roi de Danemark aux gouvernements autrichien et prussien, dans lesquels la cour de Copenhague faisait part aux deux cours allemandes, dont les troupes campaient toujours sur le sol danois, de sa décision « par égard pour les conseils et les désirs de ses hauts alliés, de gouverner jusqu'à nouvel ordre, non seulement le duché de Holstein, mais aussi le duché de Schleswig, comme roi absolu, avec la coopération d'Etats provinciaux ». Il était également parlé, dans cette malencontreuse correspondance du 6 décembre, d'une nouvelle déclaration de ne pas procéder à l'incorporation du Schleswig au royaume, et que de même le roi ne pourrait rien « approuver de ce qui pourrait amener présentement ou dans l'avenir, soit la fusion du Holstein avec le Schleswig, soit toute union mutuelle quelconque de ces duchés, autre ou plus étroite que celle existant entre chacun de ces duchés et le royaume de Danemark ». Du reste, tout en rejetant définitivement le soi-disant Schleswig-Holsteinisme, le roi ne pensait nullement empêcher l'existence ultérieure de liens basés sur la similitude des conditions territoriales des deux duchés et sur l'analogie de la vie matérielle des habitants ; enfin était envisagée la possibilité de l'établissement d'une constitution commune à toutes les provinces du royaume.

L'Autriche, le 26 décembre, la Prusse le 30 décembre interprétèrent ces explications, et le prince Schwarzenberg, tout en proclamant que les droits du roi de Danemark étaient sacrés, se déclarait intimement convaincu que ces droits ne souffriraient aucune atteinte « lors même que Sa Majesté se trouverait dans la situation de devoir des éclaircissements à ses confédérés » (1). Et il ajoutait que dans le cas où le gouvernement danois donnerait l'assurance, en la forme obligatoire d'une déclaration, des intentions qu'il n'avait portées à la connaissance de l'Autriche et de la Prusse que comme une éventualité possible, il pourrait espérer voir approcher le terme pacifique des différends qui avaient divisé les diverses parties de la monarchie danoise entre elles, ainsi que ceux existant entre cette dernière et la Confédération allemande ; enfin, dans ce cas, il se déclarait prêt à évacuer le Holstein et à se dessaisir du mandat que l'Autriche y exerçait conjointement avec la Prusse pour la Confédération.

Cet engagement auquel Frédéric VII ne pouvait plus se dérober fut pris le 28 janvier 1852. Par une ordonnance royale, le souverain annonçait une politique différente de celle qui avait été jusqu'alors suivie ; le Danemark et les deux duchés devaient être unis complètement dans l'avenir et une constitution commune devait cimenter cette union. C'était l'abandon définitif de la politique du parti de l'Eider et la ruine irrémédiable et prochaine de la monarchie.

Tel est le dur sacrifice auquel avait dû se résoudre Fré-

(1) Dépêche du prince Schwarzenberg du 26 décembre 1851.

déric VII. La duplicité des deux grandes puissances germaniques l'avait placé dans la douloureuse alternative, ou de voir le Holstein conserver sa garnison de troupes allemandes, ou de réunir au reste de la monarchie danoise ce même duché de Holstein, qui, depuis quatre siècles, vivant sous le même sceptre et sous la même monarchie absolue, n'avait, malgré cela, jamais pu se fondre avec le Danemark. Et on obligeait l'infortuné monarque à accomplir cette fusion au moment où l'esprit de nationalité s'était réveillé dans l'Europe entière et surtout en Allemagne, et que sur les bords de l'Eider le mouvement révolutionnaire et anti-danois qui venait de provoquer une guerre longue et sanglante, était loin d'être calmé. « Nous voyons, disait M. de Manteuffel, dans une annexe à sa dépêche du 30 décembre 1851, la reconnaissance unanime de ce principe : que la monarchie danoise tout entière doit, dans l'intérêt de l'Europe, rester réunie sous un même sceptre comme un ensemble complet, dans sa composition actuelle. »

C'était affirmer par des paroles ce qu'on démentait par des actes.

En contraignant Frédéric VII à lier les unes aux autres les parties les plus hétérogènes de sa monarchie, c'était introduire entre ces éléments disparates un éternel aliment de discordes et de haines, et susciter pour l'avenir au Danemark des difficultés que, selon toute évidence, il ne pourrait surmonter. L'intégrité de la monarchie, solennellement reconnue moins de deux ans auparavant par ces deux mêmes cours de Vienne et de Berlin et par les grandes puissances, momentanément sauvegardée, était fatalement et irrémédiablement compromise.

En présence de cette évidente mauvaise foi des cabinets

allemands, on peut regretter que la diplomatie européenne n'ait pas compris, dans ces années 1850 et 1852, qu'il importait au plus haut point, pour la sécurité future du Danemark, de détacher de la monarchie, le Holstein, pays allemand, faisant partie de la Confédération germanique et habité par une population dont la nationalité était différente de la nationalité danoise. Les duchés de Holstein et de Lauenbourg (1), une fois séparés des pays danois, et simplement unis au Danemark par les liens très lâches d'une union personnelle, le petit royaume scandinave recouvrait une homogénéité qui devait être sa sauvegarde pour l'avenir. Le Schleswig, partie intégrante de la monarchie, aurait pu résister aux envahissements toujours croissants du germanisme, dont il aurait été séparé par cette frontière de l'Eider, qui de tous temps avait formé la limite septentrionale des pays germains : *Eidora terminus romani imperii*.

Au lieu de suivre cette politique saine et raisonnable, les puissances réunies à Londres en 1850 avaient adopté le principe de l'intégrité pleine et entière de la monarchie danoise ; elles avaient reconnu la sagesse des vues qui déterminaient le roi de Danemark à régler éventuellement l'ordre de sa succession, et cette succession une fois réglée, elles devaient se concerter entre elles afin de donner à ces arrangements « un gage additionnel de stabilité » par un acte de reconnaissance européenne.

Cette question de succession au trône avait toujours préoccupé le gouvernement danois. Frédéric VII étant le dernier représentant de la maison d'Oldenbourg et n'ayant

(1) Ce dernier, quoique allemand, n'avait jamais fait de propagande contre le Danemark, il se trouvait au contraire fort bien sous l'administration danoise.

pas d'héritier mâle, en outre le droit de succession au trône pour le Holstein différant d'avec celui du Danemark, il importait que cette succession fût réglée à l'avance.

L'héritier qui réunissait les droits les plus légitimes se trouvait être le fils du landgrave Guillaume de Hesse et de la princesse Louise Charlotte, sœur de Christian VIII, le prince Frédéric-Guillaume-George-Adolphe, propre neveu de Frédéric VII. Mais s'il était appelé au trône, le prince de Hesse tiendrait la couronne du chef de sa mère et dès lors surgiraient toutes les contestations qui s'étaient déjà fait entendre dans la presse allemande et dans les chaires germaniques sur l'incapacité des femmes à succéder dans certaines portions des duchés où l'hérédité féminine n'était point reconnue.

Le second candidat, celui qui représentait toutes les prétentions féodales, était ce même duc d'Augustenbourg qui, en 1848, s'était mis à la tête du mouvement insurrectionnel, et avait prêché la révolte dans les duchés ; il ne pouvait entrer dans la pensée du roi de placer en de telles mains les destinées du Danemark et il n'était pas permis à un tel prétendant de réclamer la succession d'un pays et de parents qu'il avait indignement trahis et combattus.

Ce fut le prince Chrétien de Glücksbourg, de la maison Schleswig-Holstein-Sonderbourg-Glücksbourg que le roi adopta pour son héritier. Marié avec une fille de la sœur du feu roi Christian VIII, il appartenait par son père à la descendance mâle des anciens rois de Danemark.

Ce choix très heureux ne devait donc soulever aucune objection, et il ne pouvait pas mettre en péril l'intégrité et l'indivisibilité de la monarchie.

Le 8 mai 1852, les plénipotentiaires d'Autriche, de Da-

nemark, de France, de Grande-Bretagne, de Prusse, de Russie et de Suède et Norvège, se réunissaient à Londres et signaient un traité en cinq articles où, après avoir affirmé que le maintien de l'intégrité de la monarchie danoise, lié aux intérêts généraux de l'équilibre européen, était d'une haute importance pour la conservation de la paix, « s'engageaient, d'un commun accord, à reconnaître au prince Christian de Glücksbourg, le droit de succéder à la totalité des Etats actuellement réunis sous le sceptre de Sa Majesté le roi de Danemark (1) ».

L'article III entendait expressément « que les droits et les obligations réciproques du roi de Danemark et de la Confédération germanique, concernant les duchés de Holstein et de Lauenbourg, droits et obligations établis par l'acte fédéral de 1815 et par le droit fédéral existant, ne seraient pas altérés ».

Dans la pensée des grandes puissances qui venaient de le signer, le traité de Londres était un gage de stabilité pour l'équilibre européen, il ne fut en réalité qu'un armistice, ainsi que le disait onze ans plus tard, à la séance du Rigsraad du 11 mai 1863, M. Bluhme, le ministre danois qui avait pris la part la plus active à ces négociations (2).

(1) La Prusse prit, dès le commencement, officiellement et ouvertement, part à ces négociations de Londres de 1852. Le plénipotentiaire prussien était toujours ce même baron de Bunsen que nous avons vu s'élever avec tant d'énergie contre le protocole de 1850. D'ailleurs ce revirement s'était produit dans la politique prussienne dès 1851. Au comte de Brandebourg avait succédé le baron de Manteuffel et ce nouveau ministre des affaires étrangères n'avait nullement hésité à affirmer, notamment dans une note du 30 septembre et dans sa dépêche du 30 décembre, que le roi de Prusse applaudissait aux arrangements en vertu desquels le prince Christian serait reconnu comme successeur présomptif au trône de Danemark.

(2) Cité par Klaczo, *Etudes de diplomatie contemporaine*, p. 245.

En exécution de l'article 4, le traité fut notifié aux puissances, ainsi qu'à tous les souverains allemands qui furent invités à y accéder. Tous les Etats européens non allemands et en outre le Hanovre, la Saxe, le Wurtemberg, la Hesse électorale, l'Oldenbourg, donnèrent successivement leur adhésion. Il n'y eut abstention que de la part de la Bavière, de Bade, de Hesse Darmstadt, de Mecklenbourg et de Saxe Weimar, qui faisaient dépendre leur adhésion de celle de la Diète germanique.

Le grand duc d'Oldenbourg avait été un des premiers à adhérer au traité du 8 mai, et dans son accession il se déclarait prêt à contribuer de son côté à aplanir les difficultés et à répondre aux intentions des hautes puissances et aux ouvertures qui lui avaient été faites, en déclarant qu'il se désistait pour lui et ses descendants de ses droits éventuels de succession en sa qualité de représentant de la branche cadette de Holstein Gottorp (1).

L'empereur de Russie approuvait, par le protocole de Varsovie (2), le choix du prince Christian, qui réunissait les droits d'hérédité en vertu des renonciations des autres branches agnatiques et cognatiques, le landgrave de Hesse, le prince Frédéric de Hesse, la princesse Marie d'Anhalt-Dessau, et pour compléter les titres résultant de ces négociations, il se déclarait prêt à renoncer à tous les droits qui lui appartenaient sur le Schleswig et le Holstein, comme chef de la branche aînée de Holstein-Gottorp.

(1) Cette renonciation du grand duc d'Oldenbourg fut renouvelée après sa mort, par un acte formel du 28 mars 1854, par son fils, le duc Nicolas-Pierre-Frédéric, lequel « n'hésitait pas à se croire lié par la renonciation éventuelle de feu son père, et à la renouveler par un acte solennel ».

(2) Protocole du 24 mai/5 juin 1851 et la note du 28 avril/8 mai 1852.

Enfin il n'est pas jusqu'au duc d'Augustenbourg dont on ne se soit alors préoccupé d'avoir la collaboration. Dès avant la conclusion du traité de Londres, le gouvernement danois avait entamé avec l'ancien chef de l'insurrection dans les duchés des négociations dans le but d'obtenir de lui un acte formel de renonciation. Ce fut M. de Bismarck, alors ministre de Prusse à Francfort, qui s'entremît dans cette transaction délicate (1) ; les négociations durèrent longtemps ; le prétendant évincé mettait autant d'âpreté à monnayer ses droits qu'il avait mis d'ardeur trois ans auparavant à les faire valoir auprès des populations insurgées des duchés. En outre, à Copenhague, on semblait croire qu'on ne pouvait pas faire à « un rebelle » l'honneur de négocier avec lui (2). Enfin, grâce aux bons offices de M. de Bismarck qui ne cessait de conseiller au Danemark de conduire cette affaire « *sine ira nec studio* », avec la courtoisie à laquelle le duc pouvait prétendre par sa position sociale, les difficultés s'aplanirent, et le 23 avril 1852, M. de Bismarck put télégraphier à son gouvernement « l'agréable nouvelle, que son Altesse le duc d'Augustenbourg avait accepté les propositions du gouvernement royal de Danemark ». Il y avait bien un écart de près de deux millions de thalers entre l'évaluation du duc et celle du Danemark, mais le prince acceptait, disait-il, ces propositions « peu favorables », puisqu'il ne pouvait faire autrement sans risquer de perdre toute sa fortune et celle de sa famille. Le 30 décembre 1852, était signé à Francfort

(1) V. rapports et lettres de M. de Bismarck des 17 septembre, 1^{er} et 12 octobre 1851, 9 mars 1852, et en outre une note du duc d'Augustenbourg du 31 mars 1852.

(2) Lettre du 12 octobre 1851.

l'acte de renonciation. Moyennant une forte somme (1), et le paiement de ses dettes, « le duc promettait, sur sa parole et son honneur de duc, pour lui et sa famille, de ne rien entreprendre pouvant troubler ou mettre en péril la tranquillité dans le royaume, ni de s'opposer en aucune manière aux mesures prises ou à prendre par le roi relativement à l'ordre de succession ». Il s'engageait en outre à établir son séjour hors du Danemark où ni lui ni ses descendants ne devaient y acquérir des propriétés foncières.

Il était de tradition, parmi les membres de la famille des Augustenbourg, de renoncer de père en fils, pour eux et leurs descendants, aux droits qu'ils pouvaient posséder sur certaines parties du Schleswig. Dès le commencement du xviii^e siècle, nous les voyons renoncer à tout droit de succession dans le Schleswig. Le 3 septembre 1721, le duc Chrétien, Auguste reconnaît le roi de Danemark comme seul maître souverain du Schleswig et le 28 mai 1786, le père et la mère de ce même duc, qui venait de vendre si cher au roi de Danemark, les droits qu'il prétendait toujours avoir, avaient fait acte de renonciation, pour eux et leurs héritiers envers le roi « de toute succession paternelle dans les royaume, principautés, comtés, seigneuries et pays ».

Il était donc permis d'espérer, à la fin de 1852, que la question successorale était définitivement réglée, et que l'arrangement international qui venait d'être pris à Londres, ouvrait pour le Danemark une ère de tranquillité. Cette accalmie après l'orage allait permettre à Frédéric VII de réparer les maux que quatre années de luttes avaient causés à son royaume, et d'opérer la réforme constitution-

(1) 1.500.000 doubles rixdales, plus de 8 millions de francs.

nelle à laquelle il avait dû souscrire pour sauvegarder l'intégrité du Danemark, et qu'il avait annoncée dans ses « explications » de 1851, explications que nous verrons bientôt la Prusse transformer en « engagements » en attendant que lord Russell les qualifiât maladroitement d'engagements d'honneur (*bounds of honour*).

Bien que la guerre de plume continuât en Allemagne parmi les partisans du Schleswig-Holsteinisme, et que cette question des duchés fût toujours ouverte aux influences germaniques dans la constitution intérieure du royaume, il était néanmoins probable que, sauf complications suscitées par la Prusse, l'administration sage et éclairée de Frédéric VII aurait un heureux résultat sur les destinées du Danemark.

A la mort du prince Schwarzenberg, le comte de Buol avait pris, à Vienne, le portefeuille des affaires étrangères, et on ne tarda pas à s'apercevoir que la politique du nouveau ministre autrichien n'était pas aussi hostile pour le Danemark, que ne l'avait été celle de son prédécesseur, dont la diplomatie avait obtenu de Frédéric VII les éclaircissements de 1851. Tout en reconnaissant le droit des duchés, le cabinet autrichien était dorénavant résolu à éviter tout conflit armé, et le comte de Buol allait jusqu'à critiquer le prince Schwarzenberg qui « avait commis une grande sottise en faisant entrer même un seul soldat dans le Holstein, car cette expédition avait eu pour effet d'impliquer l'Autriche dans cette affaire stérile et ennuyeuse dans laquelle, en principe, la Prusse seule avait été compromise » (1).

(1) Rapport de Bismarck du 9 mars 1857 sur la constitution du Holstein-Lauenbourg.

S'abstenant de toute initiative, l'Autriche se bornerait à agir de concert avec la Prusse, faisant peser de cette manière sur cette dernière, la responsabilité vis-à-vis des puissances étrangères, si on se portait en avant et vis-à-vis de l'opinion publique, si on reculait (1).

Plus menaçante pour le Danemark était l'attitude de la Prusse dont le gouvernement passa, à la fin de 1858, entre les mains du prince Guillaume, héritier présomptif de la couronne, auquel le roi Frédéric Guillaume, toujours malade, venait de confier la régence. En ouvrant la session législative de 1859, le prince régent annonçait que, « de concert avec les autres gouvernements de la confédération, ses efforts ne cessaient de tendre à ce que les duchés allemands soumis au sceptre du roi de Danemark, pussent entrer en pleine jouissance des droits qui leur étaient assurés à juste titre par les lois fédérales et par les conventions conclues entre la Confédération germanique et le cabinet de Copenhague ». C'était consacrer le droit de l'Allemagne de s'occuper non seulement des affaires du Holstein, mais encore de celles du Schleswig.

Rien cependant n'annonçait encore que la paix dût être troublée.

L'attention détournée du Nord de l'Allemagne s'était reportée vers les Alpes, que les armées françaises venaient de franchir, pour aller défendre en Italie le principe des nationalités.

La constitution de l'unité italienne était un événement gros de conséquences pour l'Europe entière et en particulier pour l'Allemagne. L'Autriche, vaincue dans les plaines du Pô, se verra peu à peu évincée par la Prusse, dans

(1) Lettre de Bismarck du 2 juillet 1857.

les affaires de la Confédération, et ce changement d'influence en Allemagne constituera pour le Danemark un danger d'autant plus réel, que le cabinet de Berlin avait déjà manifesté son intention formelle de s'immiscer à nouveau dans les affaires intérieures de la monarchie scandinave.

Cependant, fort de son droit, comptant sur l'appui de l'Europe, le Danemark ne s'effrayait pas outre mesure des démonstrations prussiennes, et il espérait pouvoir attendre, dans une tranquillité relative, le moment où la diplomatie européenne détournerait définitivement de lui les périls qu'elle-même avait créés, lorsque les 22 et 25 août 1862, parvinrent à Copenhague, deux notes des cabinets de Berlin et de Vienne qui étaient l'arrêt de mort de l'intégrité de la monarchie danoise.

CHAPITRE IV

L'ISOLEMENT DU DANEMARK.

Le gouvernement danois devait-il être rendu responsable de la situation politique de nouveau assombrie, et avait-il provoqué par des mesures injustifiées, les mauvaises dispositions de la Prusse et de l'Autriche à son égard ? En aucune façon.

Fermement résolu à tenir ses promesses, et se considérant comme lié par les explications données aux cabinets de Berlin et de Vienne en 1851, Frédéric VII avait fait élaborer la constitution commune qui devait unir les différentes parties de la monarchie : Danemark proprement dit, Schleswig, Holstein et Lauenbourg.

Après une longue préparation, le gouvernement danois publia cette constitution le 2 octobre 1855.

Le Sénat ou conseil du royaume (Rigsraad) se composait de 80 membres, 47 pour le Jutland et les îles, 33 pour les duchés, élus en partie par les représentations provinciales, en partie par élection immédiate dans la monarchie entière et nommés en partie par le roi.

La constitution particulière au royaume proprement dit, c'est-à-dire au Jutland et aux îles, subissait des modifications ; la loi fondamentale du 5 juin 1849 (Grundlov) était restreinte aux intérêts particuliers des pays que ne visaient pas les revendications germaniques.

La loi du 2 octobre 1855 modifiait également le Rigsdag

qui, au lieu d'être comme naguère, l'assemblée nationale danoise, n'allait plus être qu'une assemblée représentative pour le Jutland et les îles ; elle créait une nouvelle assemblée législative, composée de deux Chambres, le Folkesting et le Landsting, élues par le suffrage universel, l'une directement, l'autre à deux degrés.

En outre subsistaient les constitutions provinciales des duchés de Schleswig et de Holstein, publiées par les ordonnances des 15 février et 11 juin 1854, instituant une assemblée provinciale élective par États (Stønderforsamling), législative pour les affaires communales, consultative pour les affaires concernant l'ensemble du royaume, laissant de côté pour le Holstein tout ce qui concernait ses relations avec la Confédération allemande.

Enfin, était maintenue également la constitution provinciale du duché de Lauenbourg, publiée par patente royale du 20 décembre 1853 et accordant une représentation provinciale élective par États, dont les attributions étaient comme dans les assemblées du Schleswig et du Holstein en partie législatives, en partie consultatives.

Tel était l'édifice constitutionnel compliqué auquel avait conduit la politique de l'intégrité, imposée au Danemark par l'Autriche et la Prusse, et sanctionnée par l'Europe au traité de Londres. Contresignée par Frédéric VII, cette loi de 1855 avait été en quelque sorte dictée par Vienne et par Berlin, aussi est-il étonnant de trouver chez les partisans des ambitions germaniques un blâme à l'adresse du gouvernement danois sur « cet édifice politique tellement compliqué qu'une pareille organisation renferme en elle-même le germe de sa dissolution ».

Dans une petite brochure parue en 1861 (1), qui n'est

(1) Duckett, *La question danoise au point de vue des nationalités*.

d'ailleurs qu'une simple analyse d'une autre brochure anonyme parue à Berlin sous le titre : *La question allemande, danoise et scandinave*, l'auteur, en se déclarant partisan résolu d'une union scandinave, conseille aux Danois de tourner leurs espérances vers le Nord : « Les temps sont irrévocablement passés, dit-il, où la conquête du Sud vous était permise. » Et préconisant une séparation amiable qui serait pour lui la solution la plus pratique et la plus humaine, il somme le Danemark d'abandonner le Schleswig où « depuis dix ans, il ne procède pas autrement que la Russie depuis trente ans en Pologne ». L'union scandinave, voilà « l'ancre de salut » du Danemark, c'est vers elle que doit tendre ce patriotisme danois « pour lequel on se sent parfois involontairement pris de sympathie, et qui se fait illusion sur la nature et les véritables tendances de ses aspirations ».

Et continuant son réquisitoire, la brochure blâme ce patriotisme qui n'a qu'un but : « l'absorption à tout prix, *per fas et nefas*, d'une nationalité pleine de sève et de vitalité, à l'effet d'arriver ainsi à l'unification d'une agglomération politique qui, avec ses sept constitutions et ses huit assemblées représentatives particulières, flanquées d'une constitution et d'une diète communes, n'est en définitive qu'un véritable habit d'arlequin fait de pièces et de morceaux ».

Il n'est pas besoin de pousser bien loin la lecture de cette brochure pour se rendre compte de l'esprit qui l'a animée. Qui donc avait obligé le roi Frédéric VII à revêtir sa monarchie de cet habit d'arlequin si ce n'est l'Allemagne elle-même représentée en 1851 par l'Autriche et par la Prusse, et pourquoi rendre le Danemark responsable d'une situation qu'il n'avait pas créée, mais qui lui avait été imposée par les puissances germaniques.

Le gouvernement danois ne tarda pas à faire l'épreuve des dangers auxquels l'exposait son régime constitutionnel. La loi commune du 2 octobre 1855 était à peine appliquée que déjà des protestations nombreuses éclataient de l'autre côté de l'Eider, et se répercutaient jusqu'à Francfort. Ce ne fut bientôt plus entre les cabinets allemands et celui de Copenhague que notes et contre-notes ; entre temps le Bund de Francfort accablait le gouvernement danois *de monitoria, d'excitatoria, de inhibitoria*. Cependant tout se bornait encore à un échange de dépêches dans lesquelles le cabinet danois s'efforçait de montrer les intentions les plus conciliantes. Au commencement de 1858, l'attitude de la Diète se fit plus menaçante et le 11 février, elle se prononçait contre les lois organiques du Holstein et du Lauenbourg et déclarait inapplicable à ces deux duchés, la constitution commune de 1855 ; le 25 février, elle exprimait l'attente inhibitoire que le cabinet de Copenhague s'abstiendrait de publier aucune loi de nature à modifier la situation des duchés ou à leur imposer quelque nouvelle charge financière, tant que la Diète ne serait pas mise en état de reconnaître la légalité des lois réglant la position du Holstein et du Lauenbourg.

Le 20 mai, la Diète prenait une troisième résolution ; elle insistait sur ses deux premières déclarations et demandait au gouvernement danois communication de ses projets sur l'organisation constitutionnelle et politique du Holstein, fixant pour la réponse un délai de six semaines.

Le cabinet danois répondit en offrant de considérer la constitution provinciale du Holstein et la constitution commune de 1855 comme provisoirement suspendues pour le Holstein et le Lauenbourg. Malgré cette concession, le Bund ne se déclara pas satisfait et l'éventualité d'une

exécution fédérale commença à être envisagée au sein de la Diète. M. de Bismarck, dont les idées se transformaient au contact de ses collègues de l'assemblée fédérale, examinant la question d'une expédition effective, ne la qualifiait plus, comme en 1849, d'inique et de révolutionnaire. Il la repoussait néanmoins, mais seulement à cause de la situation de la population du Holstein. « Les charges d'une occupation fédérale atteindraient, disait-il dans un rapport du 15 juillet, de préférence une population à laquelle nous voulons prêter notre appui, et elle donnerait en outre une importance particulière à la ligne de l'Eider, qui forme la limite de l'Allemagne, c'est-à-dire à la séparation du Holstein d'avec le Schleswig. »

Le danger semblant croître de jour en jour, Frédéric VII se résolut à une réforme qui lui paraissait devoir être décisive.

Le 6 novembre 1858 il abolit la constitution commune pour le Holstein et le Lauenbourg, la réservant seulement pour le Schleswig et le Danemark proprement dit ; en outre les Etats provinciaux du Holstein étaient convoqués pour délibérer sur le remplacement de la constitution de 1855.

Mais toute concession du Danemark semblait engendrer une exigence nouvelle de la part du Holstein et de l'Allemagne. Les Etats provinciaux du Holstein, convoqués conformément à l'ordonnance royale du 6 novembre, se réunirent le 3 janvier 1859, et l'ancien président, M. de Scheel-Plessen, réélu par 39 voix sur 40 votants, prononça une allocution où il reconnaissait avec gratitude l'affection que Sa Majesté avait témoignée à ses sujets holsteinois en abolissant les dispositions « injustes et illégales » qui avaient été imposées, et il ajoutait : « Il faut espérer

maintenant que la même affection se manifesterà à l'égard du Schleswig, qui se trouve exactement dans la même position. »

Puis l'assemblée élut pour l'examen de la question qui lui était soumise un comité de onze membres. Dans la trentième séance, le 9 mars, ce comité lut son rapport qui fut adopté presque sans discussion. Ce projet, qui n'était guère qu'une suite d'idées plus ou moins extravagantes, contenait 52 paragraphes pour la monarchie d'ensemble et 15 pour le Holstein seul, et ne tendait à rien moins qu'à considérer la monarchie danoise comme composée de quatre parties autonomes et égales en droit, savoir : le royaume de Danemark et les trois duchés de Schleswig, de Holstein et de Lauenbourg. Quatre assemblées législatives (une pour chaque partie de la monarchie) étaient mutuellement indépendantes pour tout ce qui concernait les intérêts particuliers. Les lois concernant des intérêts communs à toutes les parties du royaume ne pouvaient être abrogées ni votées que par les représentants de tout le pays. Pas de représentation commune. L'administration du Danemark devenait allemande pour les trois quarts ! Alors qu'en 1852, il avait été convenu que le principe fondamental de la monarchie était un état d'unité complète, ce projet incohérent tendait non pas à une union d'États, mais à une dissolution immédiate.

Le gouvernement danois ne prit pas la peine de discuter un plan de constitution aussi fantaisiste, et une patente royale du 23 juillet 1859 régla provisoirement, d'une façon très libérale, la situation du Holstein.

Dans toutes les remontrances que la Diète avait adressées au cabinet de Copenhague, il n'avait jamais été question jusqu'alors que des deux duchés de Holstein et de

Lauenbourg. Le président des Etats provinciaux du Holstein avait bien émis un vœu timide en faveur du Schleswig, mais le cabinet de Copenhague ne pouvait guère s'effrayer d'une démonstration aussi platonique que déplacée.

Or, le 8 mars 1860, l'assemblée de Francfort déclarait que, pour renoncer à ses projets d'exécution fédérale, jusqu'à l'établissement du régime constitutionnel définitif, elle exigeait la mise en pratique formelle de la patente royale du 28 janvier 1852, concernant la distinction entre les intérêts communs à toute la monarchie et les intérêts personnels à chaque province ; de plus, pour maintenir l'égalité des droits du Holstein et du Lauenbourg, elle demandait que les projets de lois présentés au conseil de la monarchie (rigsraad) le fussent également aux assemblées provinciales des deux duchés allemands. Ces déclarations étaient un empiètement absolu sur les droits souverains du roi de Danemark, aussi provoquèrent-elles une protestation immédiate de l'envoyé danois.

A cette même époque, la Chambre prussienne s'occupait avec passion des affaires danoises. A la fin de la session de 1860, à propos de pétitions relatives au Schleswig, un député, M. de Carlowitz, déposait un amendement dans lequel « La Chambre des députés exprimait l'espoir, en renvoyant les pétitions au gouvernement, que celui-ci ne négligerait rien pour aider les duchés de Schleswig et de Holstein à obtenir la jouissance complète de leurs droits gravement compromis. »

Le ministre des affaires étrangères, baron de Schleinitz, était d'ailleurs sur ce point en communauté d'idées avec l'unanimité des membres de l'assemblée ; il affirmait que le gouvernement avait à cœur les intérêts du Schleswig et qu'il le prouverait si besoin était. Le 3 mai il déclarait

« que la Confédération ne pouvait plus différer de prendre en considération l'état déplorable du Schleswig, que les conventions conclues avec le Danemark en 1852, eussent-elles été accomplies, ne contenaient encore pour le Schleswig que des éléments imparfaits et restreints d'une vie nationale et indépendante. La Prusse, prenant à cœur la cause des duchés allemands, s'efforcerait de l'appuyer et de la favoriser, soit comme membre de la Confédération, soit comme puissance européenne... Les duchés allemands donnaient un bel et éclatant exemple par la persévérance virile avec laquelle ils ne cessaient de défendre leurs droits et leur nationalité. »

Ces déclarations anti-danoises motivèrent, de la part du ministre des affaires étrangères danois, M. Hall, une protestation contre l'immixtion de l'Allemagne dans les affaires intérieures de la monarchie (1).

La menace qu'avait constituée pour le Danemark, en 1857, la délégation du pouvoir au prince régent de Prusse, s'accrut dans les débuts de l'année 1861 par le changement de règne survenu à la mort de Frédéric Guillaume IV. Le régent lui succéda sous le nom de Guillaume I^{er}. C'était un prince soldat, désireux de donner à son règne un éclat que n'avait pas eu celui de son prédécesseur, voulant avant tout mettre la Prusse au premier rang en Allemagne. Les patriotes prussiens avaient célébré son avènement en lui décernant dès ce moment le titre de Guillaume le Conquérant.

A peine monté sur le trône, le nouveau roi de Prusse, à l'ouverture des Chambres, déclarait qu'il y avait pour les

(1) Circulaire de M. Hall, 25 mai 1860.

Prussiens un devoir national à accomplir *au-delà* de la frontière danoise.

Le gouvernement prussien n'avait du reste jamais cessé de tourner ses regards vers le Schleswig qu'il unissait systématiquement au Holstein, et il montrait sans cesse sa tendance à réveiller ce Schleswig-Holsteinisme que l'Europe en 1852 « avait frappé de sa réprobation ». Le cabinet de Berlin avait compris tous les avantages qu'il pouvait retirer des dépêches de 1851 en les interprétant dans un sens défavorable au Danemark. Il avait mis, dans cette correspondance échangée avec le cabinet de Copenhague, ses plus chères espérances et il n'entendait nullement y renoncer au moment où il commençait à pouvoir escompter leur réalisation. Trop faible pour résister seul à son redoutable ennemi, le Danemark ne pouvait plus chercher son salut que dans l'assistance de l'Europe, qui jadis avait proclamé solennellement son intégrité et lui avait montré à ce moment une très réelle sympathie.

Néanmoins M. Hall avait cherché à démontrer aux deux cours allemandes, dans deux dépêches des 12 mars et 8 mai 1862, que toute immixtion étrangère dans les affaires du Schleswig cessait d'être une affaire fédérale pour devenir une question internationale ; les réponses de la Prusse et de l'Autriche arrivèrent à Copenhague sous la forme d'une dépêche-circulaire de M. de Bernstorff venant de Berlin et qui portait la date du 22 août, bientôt reproduite et développée par un memorandum du comte de Rechberg élaboré à Vienne trois jours après. Ce furent ces deux notes diplomatiques qui vinrent tirer le gouvernement danois de la tranquillité toute relative dont il croyait pouvoir jouir, en le rappelant à une terrible et angoissante réalité.

Le document de M. de Bernstorff était une exposition précise des prétentions germaniques à la fin de 1861. Les cabinets de Berlin et de Vienne exigeaient : 1° Que la constitution commune du 2 octobre 1855 fût complètement abolie, que par conséquent le roi la supprimât pour le Schleswig, comme il l'avait déjà fait pour le Holstein-Lauenbourg ;

2° Que, en vue d'obtenir une véritable constitution commune, il fut soumis aux représentations spéciales existant dans les différentes parties de la monarchie, et ayant les unes voix consultative, les autres voix délibérative, un nouveau projet de constitution dans lequel *le principe absolu de la représentation suivant le chiffre de la population fut abandonné* ;

3° Que jusqu'à l'élaboration de cet organe représentatif commun, une part d'influence *égale* sur les affaires communes fut accordée à ces représentations spéciales ;

4° Que pour assurer l'égalité de droit des nationalités du duché de Schleswig, le *statu quo ante* 1858 fut rétabli, d'abord quant à l'emploi des langues, et que la question fut réglée ensuite avec le concours de l'assemblée des États schleswigois

Cette note, en somme, reproduisait, en y introduisant quelques variantes, le projet extravagant adopté par les Etats du Holstein le 7 mai 1859 à la suite de l'abolition de la constitution commune pour les deux duchés allemands. Afin d'exécuter les « engagements » de 1851 qui tendaient à faire de la monarchie danoise un *État d'unité* et non une *unité d'Etats*, on commençait par considérer cette monarchie comme formée par quatre éléments distincts auxquels on donnait la même importance en ne tenant compte pour chacun ni de leur étendue, ni du chiffre de leur popula-

tion (1). Il eût suffi que l'assemblée du Lauenbourg, représentant une population de 50.000 âmes, se refusât à voter le budget pour qu'il fût rejeté ; « les 1.600.000 habitants du royaume, disait M. Hall, n'exerceraient pas une plus grande mesure d'influence que les 540.000 Holsteinois et même que les 50.000 Lauenbourgeois ».

Enfin M. de Bernstorff déclarait hautement que le Schleswig était en possession des mêmes droits que le Holstein, et que pas plus que ce dernier, le Schleswig ne devait pas prendre la position d'une province danoise.

L'action de l'Autriche suivait une marche parallèle à celle de la Prusse. M. de Rechberg, après avoir fait ressortir quel était le *droit* de l'Autriche, voulait bien donner au Danemark un *conseil* en lui demandant « quel intérêt il pouvait avoir, après l'arrangement de la question de succession, en poursuivant avec tant de persévérance la tâche qu'il s'était donnée, de trancher tout lien entre le Schleswig et le Holstein et de briser ainsi avec tout le passé de ces pays ».

A qui allait s'adresser le gouvernement danois pour faire respecter ses droits ; à quelle puissance allait-il demander son appui afin de pouvoir résister aux prétentions de l'Allemagne ?

Des quatre grandes puissances qui, avec l'Autriche et la Prusse, avaient signé le traité de 1852, nulle plus que

(1) Au 1^{er} janvier 1863, la population du Danemark se répartissait ainsi :

Danemark proprement dit (Jutland et îles)	1.600.000 hab.	pour 37.491 kil. carrés
Schleswig	410.000 »	8.897 »
Holstein	541.000 »	8.351 »
Lauenbourg	50.000 »	1.023 »

(2) Dépêche de M. Hall à M. de Bille, représentant danois à Londres, 23 juin 1862.

la Suède n'avait autant d'intérêts communs avec le Danemark, aucune n'avait autant de sympathies pour un peuple frère par la race et les traditions ; aussi, les dangers auxquels était exposée de la part de l'Allemagne la petite monarchie danoise, ne l'avaient-ils jamais laissée indifférente.

La diplomatie suédoise ne resta pas inactive et elle ne cessa d'agir auprès des cours allemandes pour leur montrer ce qui, d'après elle, constituait le droit du Danemark. A un moment même où on avait pu craindre, en 1858, une exécution fédérale dans le Holstein, afin de forcer le roi à abolir la constitution commune de 1855 pour les deux duchés allemands. M. de Manderström, ministre des affaires étrangères, avait adressé aux légations suédoises à Londres et à Paris, une note significative où il disait que « l'entrée éventuelle de troupes d'exécution confédérées allemandes dans le Holstein et le rapprochement de pareilles troupes vers la rivière de l'Eider, frontière entre les pays scandinaves et l'Allemagne, deviendraient par la force même des choses un sujet de réflexions graves pour le gouvernement suédois, et le mettraient dans la nécessité d'aviser aux moyens d'empêcher une violation de la frontière danoise proprement dite ».

Tout en conseillant au Danemark de ne prendre vis-à-vis des populations allemandes du Schleswig aucune mesure pouvant provoquer les remontrances de l'Allemagne, le cabinet de Stockholm déclarait que ni la Diète, ni la Prusse, ni l'Autriche ne pouvaient s'immiscer dans les affaires de ce duché, et il ne cachait pas que s'il ne voulait pas intervenir dans le cas où une exécution fédérale aurait lieu en Holstein, du moins entendait-il faire respecter la limite de l'Eider, se disant prêt à faire marcher ses troupes si l'Allemagne la franchissait.

Malheureusement si les bonnes dispositions de la Suède, étaient acquises au Danemark, et si ce dernier pouvait compter sur une aide morale effective, il ne pouvait espérer en obtenir un secours matériel suffisant pour intimider les deux gouvernements autrichien et prussien.

Enfin la Suède n'était pas assez sûre de sa valeur militaire pour rechercher les aventures, et son souverain, qui n'était pas d'ailleurs, comme le monarque prussien, un roi belliqueux, penchait vers les solutions pacifiques plutôt que vers un but à atteindre les armes à la main. « Dans le conseil des puissances, je m'attacherai toujours à placer la voix des Royaumes-Unis dans la balance de la justice ; on ne saurait exiger que nous y placions de même notre épée avant d'avoir calculé si le but pourrait être atteint par les moyens dont nous disposons (1). »

Ce que la Suède était impuissante à tenter, le Danemark pouvait peut-être l'obtenir d'un autre Etat européen.

Il ne pouvait faire appel à la Russie qui, depuis plus d'un an, était fortement menacée par une insurrection en Pologne. En 1861 s'était produit dans les provinces polonaises un mouvement de résurrection nationale qui était devenu, pour l'empire du Czar, un danger assez sérieux. Le gouvernement russe allait être trop occupé par les affaires intérieures de l'Empire pour songer à aider, même de ses conseils ou de sa diplomatie, le gouvernement de Frédéric VII. Au surplus la Russie et l'Autriche étaient ces deux puissants voisins de la Prusse qui s'étaient partagé le gâteau, « le vrai gâteau des rois, écrivait Voltaire, dont la fève avait été coupée en trois parts » (2) ; il était vraisemblable que, au moment où des difficultés étaient sus-

(1) Discours de clôture de la Diète suédoise, 8 décembre 1863.

(2) Lettre de Voltaire à Frédéric II du 16 octobre 1772.

citées par la Pologne à la Russie, celle-ci chercherait un appui chez ses co-partageants et, dans ce cas, loin de contrecarrer leur politique extérieure, la servirait plutôt en échange du service reçu.

Restaient la France et l'Angleterre dont le Danemark pouvait songer à demander l'appui ; mais entre ces deux grandes puissances régnait précisément un complet désaccord. Une entente sur la conduite à tenir dans les affaires danoises était impossible ; bien plus, si l'un de ces Etats prenait le Danemark sous sa protection, il risquait fort de voir ses efforts paralysés par la mauvaise volonté de l'autre.

La politique du gouvernement français était d'ailleurs orientée vers les affaires du Mexique, et la rupture de la conférence d'Orizaba était une première désillusion pour le cabinet des Tuileries dont toute l'attention allait être attirée par la difficulté de cette lointaine et stérile expédition. Les sentiments de l'Empereur, sans être hostiles au Danemark, ne le portaient cependant pas à intervenir en sa faveur contre l'Allemagne. Dominé par ce principe des nationalités auquel il subordonnait sa politique extérieure, il se faisait une idée toute spéciale des droits réciproques de la Confédération germanique, de la couronne danoise et des pays confédérés allemands relevant de cette dernière. Dans un entretien qu'il avait eu avec M. de Bismarck en 1857 (1), il avait développé ses vues sur l'état de la question danoise ou « des duchés » ainsi qu'il l'appelait. A différentes reprises il avait déclaré qu'il désirait vivement que la paix ne fût pas troublée. Puis M. de Bismarck avait indiqué son opinion personnelle sur

(1) Rapport de M. de Bismarck du 1^{er} mai 1857.

la situation ; il constatait d'abord que la Prusse n'avait aucun intérêt à compromettre l'existence de la monarchie danoise, et que même toute combinaison remplaçant l'Etat danois actuel, présentait à ses yeux plus d'inconvénients que le Danemark tel qu'il existait dix ans auparavant. Si l'Etat danois périclît, ajoutait-il, l'élément non germanique qu'il renfermait pouvait devenir la proie d'influences anglaises ou russes, s'il n'était pas absorbé par une union scandinave. Enfin l'envoyé prussien terminait en indiquant quelles étaient, selon lui, les concessions auxquelles le Danemark devait souscrire, s'attachant à faire comprendre à son impérial interlocuteur que « si la Diète avait pour elle l'appui officieux des représentants des puissances étrangères, notamment de ceux de la France et de la Russie, il était à peu près certain qu'elle obtiendrait un résultat suffisant pour satisfaire l'Allemagne, résultat auquel elle aurait concouru en jouant le rôle qui lui appartenait en sa qualité d'organe officiel de l'Allemagne ».

L'Empereur répondit « que cette marche lui semblait tout à fait pratique et qu'il était prêt à l'appuyer, si la portée des demandes à adresser au Danemark ne mettait pas en péril l'existence de cette monarchie. Il n'avait d'autre intérêt que celui d'empêcher la rupture de la paix européenne, et, tant que l'affaire resterait sur le terrain des négociations, il n'éprouvait nullement le besoin de s'y mêler plus que ne le désirait la Prusse. »

Les revendications plus pressantes de l'Allemagne et les difficultés de plus en plus grandes qu'elles suscitèrent au Danemark ne changèrent en aucune façon les dispositions de l'Empereur. Il avait toujours envisagé avec calme et sans aucune arrière-pensée d'amertume, l'éventualité

d'une unification de l'Allemagne. Le fait de réunir en un seul Etat les membres dispersés d'une même nationalité ne pouvait qu'obtenir toutes ses sympathies ; pourquoi aurait-il cherché à empêcher en Allemagne ce qu'il venait de poursuivre en Italie.

Enfin à ce moment même où le gouvernement du roi Frédéric VII recevait de Vienne et de Berlin des notes si menaçantes pour la sécurité future de la petite monarchie danoise, se préparait une lutte de nationalité bien autrement passionnante pour les esprits français que ce conflit éternel entre le Danemark et l'Allemagne, conflit dont la solution quelle qu'elle fût ne paraissait pas pouvoir porter atteinte à l'équilibre de l'Europe. Depuis plus d'une année déjà, sur les bords de la Vistule, se produisait un mouvement d'agitation extrême qui indiquait un formidable réveil de la nationalité polonaise. Si la France devait prêter son appui à la cause de la nationalité, n'était-ce pas vers la Pologne que devaient aller toutes ses sympathies et tous ses vœux ; et si elle devait songer à l'éventualité d'une intervention, n'était-ce pas en faveur de ce malheureux royaume, dont le partage, disait M. de Talleyrand dans sa note du 19 décembre 1815 au Congrès de Vienne, « avait été le prélude, en partie la cause, et jusqu'à un certain point, l'excuse des bouleversements ultérieurs du continent ».

Or l'Empereur n'était nullement disposé à s'attirer l'inimitié du cabinet de Saint-Pétersbourg en contrecarrant sa politique dans les affaires de Pologne, et en portant jusque dans l'Empire moscovite le principe des nationalités. Dès le 23 avril 1861, il avait fait paraître au *Moniteur* une note dans laquelle il mettait la presse en garde contre la manifestation intempestive des sentiments de sympa-

thie que la Pologne avait toujours éveillés dans l'Occident de l'Europe. « Ces témoignages d'intérêt, lit-on dans cette note, serviraient mal la cause à laquelle ils s'adressent s'ils avaient pour effet d'égarer l'opinion publique, en laissant supposer que le gouvernement de l'Empereur encourage des espérances qu'il ne pourrait satisfaire. » La France devait se borner à faire des vœux pour que l'Empereur Alexandre ne fût pas empêché d'appliquer à la Pologne les idées généreuses dont il était animé, par des manifestations de nature à mettre la dignité et les intérêts politiques de l'Empire russe en antagonisme avec les dispositions de son souverain.

C'était faire entendre clairement que la France n'interviendrait pas, et devant cette volonté affirmée d'observer la plus stricte neutralité devant les graves événements qui se préparaient en Europe, le gouvernement danois ne pouvait guère se faire illusion sur les dispositions de la France à son égard.

Si à la Cour de Copenhague, les hommes d'Etat danois ne voyaient aucune chance de salut du côté de la France et de la Russie, du moins pensaient-ils pouvoir compter sur l'appui effectif de l'Angleterre. La Grande-Bretagne s'était toujours montrée extrêmement bien disposée pour le Danemark. Il était d'ailleurs de son intérêt que Kiel et les portes de la Baltique demeuraient aux mains d'une puissance faible ; la prise de possession par l'Allemagne du Holstein et du Schleswig permettrait la création d'une grande marine germanique, pouvant faire un jour échec à la flotte anglaise. L'opinion publique était, elle aussi, très favorable au peuple danois, et il n'y avait guère que le prince Albert qui eût conservé, pour son pays d'origine, des sympathies qu'il avait peine à faire partager à la reine.

Dans une lettre qu'il adressait le 6 octobre 1861 à lord Clarendon, chargé de représenter la reine Victoria au couronnement du roi de Prusse, le prince consort déplore les sentiments anti-allemands de sa patrie d'adoption. « J'ai bien peur, dit-il, que vous ne trouviez un sentiment de profonde amertume contre nous en Allemagne, moins, il est vrai, dans le gouvernement que dans le peuple.

Les attaques systématiques, le ton de mépris pour tout ce qui est allemand, qu'a adoptés notre presse depuis un an, en sont les causes principales ; ajoutez à cela que tout mouvement anti-allemand excite de l'enthousiasme ici : celui des Italiens et des Hongrois contre l'Autriche, celui des Danois contre le Schleswig et le Holstein, et celui des Polonais contre la Prusse et l'Autriche.

« L'Allemagne est perdue si elle perd la Vénétie, la Galicie, la Hongrie, Posen et le Holstein, et par suite se trouve entourée de nations hostiles sous l'influence de la France. Et cependant c'est à cela que tend la soi-disant opinion publique dans ce pays-ci. Elle accuse en même temps la Prusse de desseins coupables d'agrandissements, tout en criant contre les petits Etats comme propres à être absorbés, et avec une rare inconséquence, elle vante Victor-Emmanuel et Cavour et les présente comme modèles à la Prusse ! (1) ».

Il n'y avait en effet, pour la nation allemande, aucune sympathie ni chez le peuple anglais, ni chez ses gouvernants, et dans les affaires dano-allemandes tous les vœux de la Grande-Bretagne étaient allés au Danemark. C'était déjà l'Angleterre qui, en 1850, avait donné l'impulsion décisive en offrant sa médiation entre la Prusse et le Da-

(1) Martin, *Le Prince Albert de Saxe Cobourg*, t. II, p. 490.

nemark, et c'était grâce aux sollicitations pressantes du cabinet britannique, qu'avait pu être conclu en 1852 le traité de Londres, terminant momentanément le conflit dano-allemand au mieux des intérêts danois.

A la tête du Foreign Office se trouvait, depuis 1859, lord John Russell. Il avait toutes les qualités d'un bon parlementaire, mais non celles d'un diplomate. Abordant toutes les discussions avec vivacité, il n'hésitait pas à abandonner les questions qu'il avait soulevées et à se retirer sans avoir obtenu le résultat voulu, se souciant peu de la maxime qui, en diplomatie, demande qu'on n'aborde une question qu'avec la plus grande réserve, en s'efforçant toujours de conserver le terrain acquis, sous peine de nuire à la cause qu'on sert et au gouvernement qu'on représente, lord Russell allait montrer, pendant son ministère, une facilité encore plus grande à abandonner une négociation qu'à l'entamer, et il ne devait pas procéder autrement à l'égard du Danemark.

Au moment où les difficultés s'étaient accrues entre l'Allemagne et le gouvernement danois en 1860, lord Russell, par l'entremise du ministre britannique à Copenhague, M. Paget, avait poussé le Danemark dans la voie des concessions, et dans une dépêche du 8 décembre 1860, il exprimait même l'avis que « les engagements du royaume de Danemark à l'égard du duché de Schleswig étaient tout au moins des *engagements d'honneur* ». Cette expression malencontreuse qui devait revenir plusieurs fois sous la plume de lord Russell, et être répétée avec enthousiasme par toute l'Allemagne, constituait une insigne maladresse et une erreur manifeste. L'obligation qui résultait pour le roi de Danemark de ces explications de 1854, que lord Russell transformait si bénévolement en engagements

d'honneur, si elle avait une haute valeur morale, ne pouvait être considérée comme dérivant d'une transaction obligatoire. On ne saurait d'ailleurs assigner le caractère d'engagement international à une promesse ou plutôt à une communication faite de cabinet à cabinet ou à une proclamation d'un roi à ses sujets. « Cette déclaration, disait M. Hall, avait été donnée volontairement pour conjurer certaines appréhensions provoquées par la lettre patente, et elle avait été acceptée par la Diète, qui l'avait prise pour base d'un arrêté spécial, mais ni les cabinets de Vienne et de Berlin, ni la Diète n'ont prétendu donner à cet acte le caractère d'une transaction synallagmatique et obligatoire qu'il n'avait réellement pas. »

Du reste ces explications n'étaient pas restées vaines, ces engagements avaient été tenus. Frédéric VII s'était efforcé de remplir les promesses qu'il avait faites à ses sujets dans la plénitude de son droit : une constitution commune avait été octroyée, et sur les instances seules de la Diète elle-même, elle n'avait pas été maintenue pour toutes les parties de la monarchie ; le Schleswig n'avait pas été incorporé, et aucune tentative n'avait été faite vers une telle incorporation. Enfin les Etats provinciaux avaient été rétablis et une constitution provinciale avait été donnée au Schleswig.

Puisque les dépêches de 1851 n'étaient pas restées lettre morte, et du moment que le roi de Danemark avait fait les plus louables efforts pour se conformer à leur esprit, de quel droit lord Russell venait-il affirmer en 1860 que les engagements pris envers le Schleswig étaient des engagements d'honneur qui n'avaient pas été tenus ?

Mais ce fut bien autre chose lorsque le gouvernement danois, en recevant les deux notes de Vienne et de Berlin,

se sentant dans l'impossibilité de résister seul aux prétentions exorbitantes de l'Allemagne, s'adressa au gouvernement britannique, par l'intermédiaire de son représentant à Londres. Dans une dépêche du 5 octobre 1862, M. Hall déclarait que l'acceptation des exigences allemandes serait la renonciation à toutes les institutions et au régime constitutionnel du Danemark depuis 1849 et le retour à l'absolutisme et à l'anarchie ; il rappelait combien de fois lord Russell avait reconnu l'indépendance des parties non allemandes de la monarchie danoise de toute intervention étrangère et demandait au ministre anglais « de continuer à prêter au Danemark son puissant appui auprès des puissances qui, jusqu'à présent, n'avaient peut-être pas jugé avec la même netteté que la diplomatie anglaise jusqu'où en viendraient les prétentions allemandes, et à quel point cesserait pour le cabinet danois toute possibilité de céder ».

La réponse à cette demande pressante ne se fit pas attendre. Le 14 octobre, le ministre britannique, M. Paget, communiquait à M. Hall une note anglaise qui remplit de stupeur le ministre danois. Cette note était datée du 24 septembre et portait la signature de lord Russell. Le chef du Foreign Office reprenait tous les griefs de la note prussienne du 22 août en revenant sur ces « engagements d'honneur, sur cette promesse sacrée » que le roi de Danemark avait faite au Schleswig, et en insistant particulièrement sur la question des langues dans le Schleswig, question qui n'avait même pas été mentionnée dans la correspondance de 1851. Puis le ministre écartait la question du Holstein dont la situation, disait-il, avait été réglée par la Confédération germanique, et il proposait de donner aux deux duchés allemands « tout ce que la Confédération demandait pour eux ». Quant au Schleswig, il

fallait qu'il eût le pouvoir de se gouverner lui-même et de ne pas être représenté dans le Rigsraad. Toutes les prétentions prussiennes se retrouvaient sous la plume de lord Russell : budget adopté par le Danemark proprement dit, le Holstein, le Lauenbourg et le Schleswig ; dépenses extraordinaires sanctionnées par la Diète et les Parlements séparés de Holstein, Lauenbourg et Schleswig, et ces conseils venaient du gouvernement dans lequel le Danemark avait placé son suprême espoir, et cette dépêche néfaste, par une nouvelle ironie du sort, était datée du jour même où à Berlin, M. de Bismarck prenait possession du pouvoir !

Pour comprendre la faute qu'avait commise lord Russell dans sa dépêche du 24 septembre, il suffit de voir l'accueil qu'elle reçut de la Prusse et de l'Autriche. M. de Bismarck et le comte de Rechberg s'empressèrent d'adresser à Londres un assentiment sans réserves de leurs gouvernements respectifs aux quatre paragraphes dans lesquels le secrétaire d'Etat britannique avait résumé ses propositions, se déclarant pleinement d'accord avec lui, et promettant d'obtenir le consentement des confédérés, si ces propositions étaient acceptées par le gouvernement danois.

Le cabinet de Saint-Pétersbourg, auquel communication avait été faite de la dépêche anglaise, insistait pour l'acceptation de ce programme, et il n'y eut que la Suède, une des premières intéressées dans ce débat, qui fut laissée à l'écart, ce qui donna au comte Manderström l'occasion d'écrire « qu'il était tenté de féliciter le ministre anglais d'un silence si opportun, ses dépêches paraissant écrites à l'adresse des cours ennemies du Danemark ou fort ignorantes de ses affaires, et la cour de Stockholm n'étant dans l'un ni dans l'autre cas ».

Le mal que fit au Danemark la dépêche du 24 septembre fut considérable. Les quatre points et les quatre Parlements de la note anglaise furent le grand argument de la diplomatie germanique pendant le cours de l'année 1863 et M. de Bismarck ne tardera pas à adresser au gouvernement danois des reproches véhéments pour avoir résisté « à la médiation d'une puissance amie et impartiale ». Lord Russell ne sembla pas comprendre cependant l'erreur qu'il avait commise en intervenant d'une façon si intempestive dans les affaires intérieures de la monarchie danoise, et en conseillant une mesure qui amènerait l'anarchie, disait M. Hall dans sa réponse, et serait suivie de près du démembrement complet de la monarchie. Dans une seconde dépêche explicative du 20 novembre, le ministre anglais renouvelait ses déclarations du 24 septembre, déclarant que « nul argument *ab inconveniente* ne pouvait prévaloir contre des stipulations positives et des engagements d'honneur, puis il insista avec moins d'énergie, mais plus de mauvaise humeur, dans une note du 21 janvier 1863, se contentant d'attirer l'attention du gouvernement danois sur la situation inférieure dans laquelle se trouvaient, d'après lui, les sujets allemands de Frédéric VII.

Enfin il abandonna ce terrain brûlant et lord Palmerston devait bientôt déclarer à la Chambre des Communes que le projet de son noble ami était aussi excellent qu'impraticable.

Avec le mariage du prince de Galles et de la fille du futur roi de Danemark, peut-être aussi avec la disparition du spectre de l'alliance franco-russe, qui n'avait cessé depuis plusieurs années d'inquiéter le cabinet britannique, celui-ci reprit vis-à-vis du Danemark une attitude moins équivoque et plus amicale.

Cependant le cabinet de Copenhague avait cru pouvoir profiter des difficultés que rencontrait M. de Bismarck au sein du Parlement prussien, dans les débats sur la réorganisation de l'armée, pour tenter une réforme d'organisation définitive de la monarchie danoise, en donnant au Holstein toutes les libertés, et en relâchant encore le faible lien qui le rattachait au Danemark. Déjà le 12 novembre 1862, était parue une ordonnance royale établissant pour ce duché un gouvernement local particulier, dont le siège devait être dans le duché même, et dont la compétence embrasserait toutes les affaires du Holstein, sauf de très rares exceptions. Le 30 mars 1863, le coup décisif fut porté par le roi. Après avoir rappelé l'immixtion de la Diète germanique dans les affaires intérieures de la monarchie, et l'attitude des Etats provinciaux du Holstein, qui s'étaient déclarés contre toute constitution commune, Frédéric VII rendait une ordonnance qui accordait aux deux duchés allemands du Holstein et du Lauenbourg une très large autonomie. Désormais l'autorité législative pour les affaires communes à la monarchie, qui concernaient le Holstein, serait exercée par les Etats holsteinois conjointement avec le roi seul. Les troupes levées en Holstein formeraient un contingent spécial. L'administration des finances du Holstein-Lauenbourg passait au ministère spécial de ces duchés. Enfin toutes les règles ultérieures concernant la position du Holstein et sa représentation par rapport aux affaires communes de la monarchie, seraient soumises à l'adoption des Etats holsteinois.

Cette mesure énergique du gouvernement danois n'avait rien qui pût satisfaire les deux grandes cours allemandes. Tout acte tendant à détacher de plus en plus le Holstein du Danemark, rapprochait par cela même de

ce royaume le Schleswig et était par conséquent un véritable attentat contre l'Allemagne. Il fallait à celle-ci l'union entre le Schleswig et le Holstein afin que, le jour où elle revendiquerait l'un de ces duchés, sur lequel elle pouvait avoir des droits, elle ne fût pas obligée de renoncer à l'autre, de telle sorte que ces deux duchés unis et détachés du Danemark pussent former ce que lord Palmerston appelait : « un nouvel astéroïde dans le système européen ». En 1852 les grandes puissances avaient embrassé la cause du Danemark et l'Allemagne avait compris que le moment tant désiré par elle, n'était pas encore arrivé. Cependant elle pouvait continuer à avoir les yeux fixés sur ce « Schleswig-Holstein » qui était devenu un fardeau si pesant pour la petite monarchie danoise que celle-ci serait sans doute obligée un jour de l'abandonner. Mais voilà que Frédéric VII a vu le danger tout proche ; pendant dix ans il a suivi une politique qu'il sentait néfaste pour sa monarchie, espérant ainsi désarmer les haines jalouses, les convoitises non déguisées ; puis voyant l'inutilité de ses efforts, il cherche à amputer son royaume de la partie qui le ruine, espérant lui donner ainsi une vitalité nouvelle ! Heureusement l'Allemagne veille pour la sauvegarde des ambitions germaniques, et plus vigilante encore que l'Allemagne, la Prusse se constitue la sentinelle attentive dont le rôle consiste à empêcher le Danemark de se refaire un territoire national, en abandonnant le Holstein tout en conservant le Schleswig. On commence déjà à voir se dessiner la tragédie dont M. de Bismarck va être le héros incomparable. Il désire passionnément l'acquisition du Schleswig et du Holstein, non pas certes pour l'Allemagne dont il se soucie médiocrement, mais pour la Prusse elle-même. Aussi peu allemand que pos-

sible, Prussien avant tout, il dirigera toutes les forces de son génie vers l'acquisition de ces deux provinces, qui lui permettront de constituer cet Etat amiral, destiné à faire de la Prusse incontestablement la première puissance maritime de l'Europe centrale. Le chemin dans lequel s'engage le premier ministre prussien est parsemé d'obstacles, mais il les surmontera tous, et il nous fera assister à ce spectacle extraordinaire de la Prusse, se servant de sa rivale en Allemagne pour dépouiller le Danemark, et disputer ce butin conquis à la Confédération germanique, puis, se sentant suffisamment forte, évincer l'Autriche et garder pour elle seule cette proie si longtemps convoitée.

La détermination désespérée qu'avait prise Frédéric VII n'aurait pu réussir que s'il avait trouvé au dehors un sérieux appui ; mais autant le Danemark avait éveillé de sollicitude en 1850 chez les puissances européennes, autant en 1863 il ne trouvait partout qu'indifférence et abandon.

Les protestations des cabinets de Vienne et de Berlin ne s'étaient pas fait attendre après la promulgation de la patente du 30 mars. Les 13 et 15 avril, le comte de Rechberg et M. de Bismarck se plaignirent amèrement de voir le roi de Danemark tenter de réaliser le programme du parti de l'Eider et déplorèrent que tout le résultat des négociations de 1851-1852 fût remis en question, en contredisant ainsi directement les dernières tentatives de médiation d'une puissance aussi amie et impartiale que la Grande-Bretagne. Ils en référèrent en même temps à la Diète qui renvoya l'affaire à l'examen des comités réunis (1) Ceux-ci terminè-

(1) Comité pour les affaires constitutionnelles des duchés de Holstein et de Lauenbourg.

rent leurs travaux le 18 juin et remirent à cette date leur rapport à la Diète. Ils concluaient à ce que l'assemblée adoptât les résolutions suivantes : Le gouvernement royal et ducal serait invité à ne pas donner suite aux ordonnances du 30 mars, à rapporter ces ordonnances et à faire savoir à la Diète, dans un délai de six semaines, les mesures qu'il aurait prises pour promulguer une constitution devant relier par un lien uniforme le Holstein-Lauenbourg au Schleswig et au royaume proprement dit de Danemark, soit au moyen de l'exécution complète des engagements de 1851-1852, soit sur la base des propositions de médiation de la Grande-Bretagne. En cas de refus du gouvernement danois, les comités seraient chargés de discuter et de proposer les mesures auxquelles il faudrait recourir.

Ce rapport des comités fut adopté par la Diète le 9 juillet à une majorité de 13 voix, les représentants du Danemark et de la Hollande ayant seuls voté contre.

Ainsi la Diète persistait à s'immiscer dans le gouvernement intérieur de la monarchie danoise, comme si le Danemark tout entier avait été territoire fédéral.

Le cabinet de Copenhague ne se fit pas d'illusions sur la gravité du péril, mais dans sa réponse du 3 septembre, il se flattait de l'espoir que l'Europe ne pourrait plus se méprendre sur le véritable but de l'Allemagne, et « il avait lieu de croire que le Danemark ne serait pas abandonné à ses seules ressources dans une lutte où il s'agirait non seulement de son sort, mais en même temps des intérêts les plus sacrés du Nord ».

Les événements qui suivirent ne tardèrent pas à faire perdre au gouvernement danois ses dernières illusions. Déjà à la Chambre des députés prussienne, avaient été prononcées des paroles qui faisaient présager une inter-

vention prochaine. A la séance du 17 avril, le nouveau ministre des affaires étrangères, M. de Bismarck, avait déclaré qu'il prenait en mains, avec la qualité officielle qui lui appartenait, la cause des duchés allemands contre le Danemark, et au député Twesten qui, dans son discours, avait laissé entendre que la Prusse, affaiblie au dehors, troublée au dedans, ne pouvait songer à faire la guerre, M. de Bismarck avait répondu avec violence : « Je puis vous donner l'assurance, et la donner aussi à l'étranger, que si nous jugeons nécessaire de faire la guerre, nous la ferons avec ou sans votre approbation ».

Et dans la suite de sa réponse à l'interpellation qui lui avait été faite, il partait disait-il, de ce principe « que le maintien du droit de l'Allemagne dans le Holstein-Lauenbourg, et *en ce qui concernait le Schleswig*, constituait un devoir d'honneur national que la Confédération tout entière avait le droit et le mandat de remplir ».

Ce n'était donc pas seulement sur le Holstein-Lauenbourg que le Danemark allait avoir des comptes à rendre à l'Allemagne, mais aussi sur le Schleswig. Il était cependant difficile à M. de Bismarck de pouvoir considérer ce duché comme susceptible de former un territoire fédéral. Les trois cinquièmes de sa surface étaient occupés par une population exclusivement danoise, la population allemande, certainement considérable (1), mais plus agglomérée, habitant l'extrémité Sud (Hertugdommet).

(1) Sur les 409 000 habitants du Jutland méridional (Schleswig), 146.500 parlaient le bas-allemand ; 135.000 ne parlaient que le danois ; 85.000 se servaient des deux langues et 33.000 employaient le dialecte frisais. La langue allemande n'était donc pas celle de la majorité de la population (*Annuaire encyclopédique*, 1861-1862).

En présence de cette situation presque désespérée, on peut se demander si le gouvernement danois n'aurait pas pu détourner une partie de l'orage, en montrant dans sa politique une énergie qui n'était malheureusement pas dans le caractère libéral de son roi. Il était d'ailleurs bien tard pour réagir et pour adopter la ligne de conduite que M. de Pfordten préconisait en 1853, comme ministre de Bavière, lorsqu'il disait à une députation holsteinoise venue lui porter ses doléances : « Les gouvernements allemands ont bien mal apprécié la cause des duchés, et par leur assistance, n'ont fait qu'empirer la situation de ces provinces, que des avocats et des professeurs avaient agitées et entraînées. Les duchés sont la propriété du Danemark, et si j'étais ministre holsteinois, je daniserais le pays, dût une migration des peuples s'en suivre » (1).

Peut-être le salut de la monarchie danoise pouvait-il en 1853 être assuré par ces procédés radicaux, mais ce qui l'aurait sans doute sauvée à ce moment ne pouvait plus, en cette fin de 1863, détourner d'elle les malheurs auxquels seule une intervention énergique de l'Europe aurait été capable de la soustraire.

(1) *Gazette de Cologne*, 11 mars 1865.

CHAPITRE V

LE DROIT DU PLUS FORT.

La crise dont le Danemark était sorti indemne en 1848 était survenue à la suite d'un changement de dynastie ; ce fut encore, en 1863, la mort inopinée du souverain danois qui amena le cataclysme où sombra la petite monarchie scandinave.

Le 15 novembre 1863, Frédéric VII mourait ; son dernier acte avait été d'accorder au Holstein une autonomie complète en étendant les prérogatives financières des États provinciaux de ce duché. En même temps le gouvernement danois avait soumis au Rigsraad une nouvelle loi constitutionnelle, qui avait été votée le 13 novembre, créant une organisation nouvelle pour les affaires communes entre le royaume et le duché de Schleswig. Un nouveau Rigsraad dano-schleswigois était organisé, remplaçant celui qu'avait mutilé la retraite des représentants holsteinois. Il se composait de deux chambres : 1° un Volksthing de 130 membres, dont 101 pour le Danemark et 29 pour le Schleswig, élus pour 4 ans par le suffrage universel ; 2° un Landsting, composé de 83 membres, dont 52 pour le royaume, 13 pour le Schleswig et 18 nommés par le roi, ces derniers élus pour 12 ans, les autres pour 8 ans, par des électeurs payant 200 thalers de contributions ou possédant un revenu de 1.200 thalers.

Cette nouvelle loi constituante laissait d'ailleurs intac-

tes les constitutions particulières et provinciales du Danemark proprement dit et du duché de Schleswig, qui conservait ses Etats provinciaux, son ministère, son administration spéciale ; il ne s'agissait donc pas d'une incorporation véritable à laquelle les éclaircissements de 1851 ne permettaient pas de procéder.

Frédéric VII était mort avant d'avoir pu promulguer cette constitution ; ce fut l'œuvre de son successeur, le prince Christian de Glücksbourg, dont les droits avaient été reconnus par l'Europe en 1852, et qui recueillait intact l'héritage de la maison d'Oldenbourg. Deux jours après son élévation au trône, le nouveau roi, Christian IX, promulgua cette constitution (18 novembre).

Les graves événements qui survenaient en Danemark n'avaient pas donné de nouvelles inquiétudes au cabinet britannique. La diplomatie anglaise se croyait prête à tout événement, malgré les querelles que le Bund cherchait au Danemark, et le spectre toujours menaçant d'une exécution fédérale. La Diète avait si souvent et si vainement décrété le gouvernement danois hors la loi germanique, que ses violences stériles finissaient par ne plus émouvoir outre mesure les cours européennes.

Au mois de juin lord Palmerston avait calmé les esprits inquiets du sort du Danemark en affirmant que l'intégrité de la monarchie danoise avait été garantie par l'Europe, et que l'Angleterre saurait bien la faire respecter. Lord Russell avait émis des idées analogues dans sa correspondance avec les représentants britanniques à Vienne, à Berlin et à Francfort. « Les affaires du Schleswig, déclarait-il, sont de nature internationale ; elles doivent être discutées avec le plus grand calme et la plus grande réflexion par les grandes puissances européennes, et ne peuvent être décidées par la diète fédérale de Francfort. »

Et le chef du Foreign Office s'élevait avec énergie contre toute exécution fédérale en Holstein, dans un langage qui aurait pu faire réfléchir l'Allemagne, s'il n'avait pas été tenu par le signataire de la dépêche du 24 décembre. « Le gouvernement de Sa Majesté, écrivait lord Russell, ne saurait considérer l'occupation militaire du Holstein comme l'exercice légitime du pouvoir de la Confédération, ni admettre qu'on la désignât sous le nom d'*exécution fédérale*. Le gouvernement de Sa Majesté n'assisterait pas avec indifférence à une pareille démarche dirigée contre le Danemark et les intérêts européens. »

Quelques jours avant la mort de Frédéric VII, un événement important vint ranimer l'espérance au sein du gouvernement danois. A l'ouverture des Chambres françaises, l'Empereur Napoléon III, dans un discours qui eut un immense retentissement, proclamait que les traités de 1815 avaient cessé d'exister, et conviait l'Europe à un Congrès pour examiner les questions litigieuses pendantes, régler le présent et assurer l'avenir.

Quel aurait été l'objet de ce Congrès ? Sans aucun doute, on y aurait cherché à résoudre la question polonaise, la question danoise, tenté de parfaire l'unité italienne, peut-être même y aurait-on abordé la question hongroise. C'est dire qu'une telle proposition ne pouvait rencontrer beaucoup de sympathies auprès de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche. Ces trois puissances n'eurent cependant pas besoin de se compromettre par un refus absolu et immédiat. L'Angleterre ne pouvait être en aucune façon troublée par le règlement amiable des questions territoriales européennes ; son intérêt, au contraire, devait plutôt la porter à adhérer à l'idée napoléonienne, en raison du secours qu'elle apportait au Danemark ; mais à la seule pen-

sée de suivre la politique française, le gouvernement britannique frémissait d'horreur ; aussi répondit-il presque immédiatement par une fin de non-recevoir catégorique. Dans une lettre qu'il écrivait au roi des Belges le 15 novembre, lord Palmerston, passant en revue les changements opérés en Europe depuis 1815, trouvait que, « à l'égard du passé, les fonctions d'un Congrès seraient ou inutiles ou contrecarrées par des difficultés insurmontables ». En ce qui concernait l'avenir, il se demandait si le Congrès devait parcourir toute la vaste et presque interminable région des changements proposés et possibles, ou s'il devrait seulement se borner aux deux questions pendantes de la Pologne, et du Danemark. Mais quant à la Pologne, il ne croyait pas l'Empereur de Russie plus prompt à céder dans un Congrès, qu'il n'avait paru disposé l'être dans une négociation, et « pour ce qui était de la question moins importante des difficultés existant entre l'Allemagne et le Danemark, une machine moins compliquée qu'un Congrès européen pourrait assurément suffire à la résoudre ».

Quinze jours plus tard, il s'expliquait avec plus de force encore sur cette proposition de l'Empereur Napoléon, dans une lettre du 2 décembre, à lord Russell. Il y accusait le souverain français d'avoir eu l'intention d'obtenir une garantie européenne pour assurer au Pape la tranquille possession de son territoire, alors gardé par les troupes françaises, et il pensait que cette idée du Congrès « n'avait été qu'un piège tendu par Napoléon aux naïfs, qu'il voulait attirer dans le traquenard ».

Lord Russell prêtait-il à l'Empereur des Français des projets aussi extravagants, peut-être ; toujours est-il qu'il montra la même perspicacité que son collègue du cabinet. Le 12 novembre il avait fait demander à Paris, pour la forme,

des explications, et après avoir reçu la réponse de son ambassadeur, il déclinait définitivement l'invitation impériale.

Cette obstruction de l'Angleterre servit à merveille la politique des trois grandes puissances qui n'avaient rien à espérer d'une réorganisation territoriale. L'Autriche, la Russie et la Prusse répondirent à la proposition française avec plus ou moins de réserve et plus ou moins d'habileté. L'Autriche, préoccupée de la Vénétie, toujours prête à ne voir partout que pièges et embûches, demandait que les questions dont le Congrès aurait à s'occuper, fussent spécifiées d'avance, avant d'offrir son concours.

La Russie ne demandait pas mieux qu'un Congrès vînt régler une entente loyale entre les souverains, mais, pour que la proposition française pût se réaliser pratiquement, il lui paraissait indispensable que les questions qui devaient faire l'objet d'une entente fussent précisées, de même que les bases sur lesquelles cette entente aurait à s'établir.

Quant à la Prusse, « n'étant jamais sortie de la limite des traités, elle n'avait pas d'intérêt direct à provoquer ou à empêcher la réunion d'un Congrès (1) ». Aussi le roi Guillaume promettait-il son concours impartial et désintéressé pour établir entre les puissances convoquées l'accord préalable sur le principe du Congrès et aplanir toutes les difficultés, et il terminait sa lettre en remerciant l'Empereur de l'hospitalité qu'il voulait bien lui offrir, étant sûr de retrouver à Paris l'accueil cordial qui lui rendait si cher le souvenir de son séjour à Compiègne.

Cette réponse encourageante à l'appel de Napoléon III

(1) Lettre du roi de Prusse à l'Empereur Napoléon, 18 novembre 1863.

n'avait très certainement rien de sincère. M. de Bismarck savait fort bien que jamais l'Angleterre ne donnerait son assentiment à la réunion d'un Congrès ; son refus était même probablement parvenu déjà à Paris ; dès lors il était inutile d'échapper, par un refus brutal, à un péril imaginaire : « D'ailleurs la Prusse n'a rien à redouter de la proposition française », se plaisait à dire M. de Bismarck dans ses conversations avec l'envoyé anglais. Peut-être même le ministre prussien voyait-il dans la réunion d'un Congrès le moyen de mettre fin aux « embarras » du conflit dano-allemand.

Quoi qu'il en soit, la proposition de réunir un Congrès échoua, et l'idée d'un Congrès restreint, mise en avant par une circulaire de M. Drouyn de Lhuys, du 8 décembre, fut également abandonnée.

Ce fut sur l'Angleterre que retomba toute la mauvaise humeur du gouvernement français lorsqu'il vit sa proposition rejetée, aussi lorsque, un mois plus tard, la diplomatie britannique s'efforça de secourir le Danemark et se retourna du côté du cabinet des Tuileries, elle ne trouva auprès de lui aucune bonne volonté.

Frédéric VII était mort avant d'avoir pu répondre à l'invitation du gouvernement français ; son successeur, Christian IX, avait envoyé son adhésion pleine et entière à la proposition de Congrès, peu de jours après son avènement, en exprimant l'espoir que cette réunion des puissances européennes assurerait l'avenir de la monarchie danoise.

Déjà des difficultés de toutes sortes surgissaient pour le nouveau roi. La dépouille mortelle de Frédéric VII ne reposait pas encore dans sa tombe qu'une misérable intrigue faisait renaître les ténébreuses compétitions que le traité de Londres avait justement condamnées.

Le 16 novembre, le duc Christian d'Augustenbourg, ce même prétendant qui avait jadis pris la direction de l'insurrection et que nous avons vu en 1852 renoncer à tous ses droits *pour lui et ses descendants*, moyennant une forte somme d'argent, signait en son château de Primtenau, où il vivait dans l'oubli, une renonciation en faveur de son fils, le prince Frédéric, de tous les droits qu'on lui avait achetés si cher onze ans auparavant, ne songeant plus, disait-il, qu'à passer le peu d'années qui lui restaient à vivre « dans le repos et le contentement » dans son château de Primtenau. Le même jour, le prince Frédéric, dans une proclamation, déclarait prendre le gouvernement du Schleswig-Holstein, en se fondant sur l'ancien ordre de succession du pays, sur les ordonnances confirmées par l'assemblée schleswig-holsteinoise et sur l'acte par lequel son père venait de résigner ses droits en sa faveur. En même temps, il invoquait, pour faire valoir son droit « la justice de sa cause et la sainteté d'anciens et de nouveaux serments ».

Les puissances qui avaient apposé leurs signatures au traité de 1852 ne furent pas au même point persuadées de la sainteté des droits du prince d'Augustenbourg. Napoléon III, à qui le prétendant s'était adressé, et qu'il avait cherché à gagner à sa cause, en invoquant le principe cher à l'Empereur des nationalités, lui répondit qu'il ne trouvait rien de plus honorable que d'être le représentant d'une cause s'appuyant sur l'indépendance et la nationalité d'un peuple, mais il se déclara lié par la convention de Londres et ne manqua pas de déplorer l'attitude de l'Angleterre qui avait empêché la réunion d'un Congrès pouvant seul, à ses yeux, régler sans difficulté la question de la succession en Schleswig-Holstein.

Le cabinet de Saint-Pétersbourg, auquel une lettre du prince avait été également transmise, refusa de la recevoir, étant lié, disait-il, par le traité de 1852, et le prince Gortchakoff déclara même qu'aucune communication du prince d'Augustenbourg ne serait acceptée.

Quant à la Suède, le lendemain du jour où le cabinet de Stockholm eut connaissance de la proclamation du prince Frédéric, M. de Manderstrøm envoya aux agents diplomatiques de la Suède à l'étranger une dépêche circulaire dans laquelle il invoquait la convention de Londres en faisant appel aux cosignataires du traité auquel il était porté atteinte.

Le cabinet britannique envoya, de son côté au ministre anglais à Berlin, une dépêche, dans laquelle étaient renouvelées les protestations suédoises.

Les puissances européennes n'apportaient pas, comme on peut le voir, une hâte extrême à reconnaître les prétentions « du légitime souverain des duchés », et celui-ci risquait fort, malgré ses appels pressants à « son peuple » de rester longtemps encore un souverain *in partibus*. Le 10 décembre il avait adressé de Gotha une seconde proclamation aux Schleswig-Holsteinois. Il y annonçait officiellement que l'œuvre de la délivrance avait commencé et parlait avec dédain du traité de Londres, qui était incapable, disait-il, d'annuler un droit ancien, d'en créer un nouveau.

Mais toujours sans soldats, sans crédit, il lui fallait un secours. La Prusse, par l'organe du président de la Chambre des députés, avait bien acclamé, dans la séance du 23 novembre, le duc Frédéric de Schleswig-Holstein, comme souverain légitime des duchés, mais M. de Bismarck avait déclaré, huit jours plus tard, du haut de la

tribune, que la position de la Prusse était réglée par le traité de Londres de 1852, qu'on pouvait regretter que ce traité eût été signé, mais que, l'ayant été, la prudence commandait de ne laisser subsister aucun doute sur la fidélité de la Prusse à observer les traités. Il est vrai que le ministre prussien laissait entendre que le traité de Londres et les engagements de 1851-1852 étaient connexes, de telle sorte que ce traité et ces stipulations restaient debout ou tombaient ensemble, mais il refusait énergiquement à la Chambre, pour la réserver au gouvernement du roi, « la décision sur la question de savoir si et quand le non-accomplissement des obligations du Danemark mettrait la Prusse en position de se dégager des clauses du traité de Londres ». Si bien que tant que le traité de Londres ne serait pas considéré comme non avenu, le gouvernement prussien devait voir dans le roi Christian l'héritier du droit de ses prédécesseurs.

Le cabinet autrichien partageait la même opinion, en sorte que l'infortuné prince d'Augustenbourg pouvait se demander s'il lui serait donné de prendre un jour le gouvernement de ses Etats.

Sauf à Francfort, il ne rencontrait guère de sympathies, et encore à la Diète ne pouvait-il compter que sur les bonnes dispositions des Etats secondaires, qui avaient accueilli sa candidature avec une faveur marquée. Tous, même ceux qui avaient accédé au traité de 1852, s'empresèrent de le reconnaître comme duc légitime des duchés de Holstein et de Schleswig, et invitèrent la Diète à évoquer la question de succession.

En même temps se succédaient au sein de l'assemblée de Francfort, les propositions les plus diverses et les plus violentes à prendre à l'égard du gouvernement danois. En

vain celui-ci, par tous les moyens de conciliation, tenta-t-il d'éviter l'exécution fédérale ; malgré l'abrogation de l'ordonnance du 30 mars, malgré l'adhésion du Danemark à une médiation proposée par le gouvernement britannique, l'exécution fut prononcée le 7 décembre, et les troupes saxonnes et hanovriennes reçurent l'ordre d'entrer dans le Holstein et le Lauenbourg : « l'œuvre de la délivrance commençait » (1).

Le gouvernement danois, désireux d'éviter tout grief, fit retirer son armée derrière l'Éider, laissant les troupes allemandes se répandre dans le Holstein et le Lauenbourg, et les commissaires fédéraux prendre soin de l'administration de ces deux duchés. Le Danemark abdiquait toute souveraineté sur les deux duchés allemands pendant le temps que durerait l'exécution fédérale.

La manière dont les commissaires fédéraux exercèrent leur mandat révélait la qualité des sentiments que nourrissait l'Allemagne pour le Danemark. Dorénavant toutes les autorités des duchés durent s'abstenir de prendre dans leurs écrits la qualité de royale, tous les insignes de la souveraineté danoise, placés sur les édifices publics, durent être enlevés par les soins des autorités compétentes et les employés de l'Etat ne purent plus porter la cocarde danoise pendant le service. Enfin, le 31 décembre, le prince d'Augustenbourg arriva à Kiel, « ne voulant pas se soustraire à l'appel de son peuple » ; il déclara que la Confédération germanique devait rappeler ses commissaires, les motifs qui l'avait déterminée à leur confier l'administration n'existant plus, et il terminait en s'écriant : « Remerciez avec moi le Dieu tout-puissant qui nous a conduits jusqu'ici. Il nous conduira plus loin. »

(1) Proclamation du prince d'Augustenbourg du 10 décembre.

Mais la fortune s'apprêtait à désertier la cause des Augustenbourg, et le prince Frédéric ne tarda pas à en faire la triste expérience. Les cabinets prussien et autrichien n'étaient nullement disposés à satisfaire les ambitions du prétendant, et au moment même où celui-ci adressait à Kiel des proclamations à ses sujets, sous les yeux bienveillants des commissaires fédéraux, le comte de Rechberg faisait, à Vienne, une communication à l'ambassadeur de France, le duc de Gramont, au cours d'une conversation, qui aurait certainement anéanti les dernières espérances de « l'héritier légitime » dans les duchés, si celui-ci avait pu l'entendre. Le comte de Rechberg faisait observer au duc de Gramont qu'il désapprouvait fort la conduite du prince d'Augustenbourg et l'apathie du commissaire fédéral et du général de Hacke, qu'il venait de recevoir de la Prusse la réponse à une note qu'il lui avait adressée et que les opinions des deux cabinets allemands étaient les mêmes. Et le ministre autrichien ajoutait qu'il était décidé, de concert avec la Prusse, à s'adresser à la Diète pour que celle-ci prit des mesures propres à mettre fin à ces entreprises, dont la tendance était de renverser l'ordre et l'autorité du gouvernement responsable. Si la Diète refusait de suivre les conseils de Vienne et de Berlin, les gouvernements autrichien et prussien étaient résolus « à écarter le prince d'Augustenbourg par la force, s'il ne voulait pas céder à une sommation de quitter le duché (1) ».

Au moment où la Diète décrétait l'exécution fédérale, et pendant que les troupes saxonnes-hanovriennes entraient dans le Holstein, des envoyés extraordinaires partaient de Londres, de Paris et de Saint-Pétersbourg pour

(1) Lettre de lord Bloomfield à lord Russell, 31 décembre 1863.

complimenter Christian IX sur son avènement. Ce furent pour l'Angleterre lord Wodehouse, pour la France le général Fleury et pour la Russie M. d'Ewers.

L'envoyé britannique avait reçu de son gouvernement non pas seulement la mission de féliciter le roi de Danemark sur son avènement au trône, mais encore celle de faire au gouvernement danois des représentations, et de lui donner des conseils au sujet de l'observation du traité de 1852 et des engagements qui l'avaient précédé. Il devait de même faire connaître les vues du gouvernement anglais aux ministres de France, de Prusse et de Suède.

Avant de se rendre à Copenhague, lord Wodehouse s'arrêta à Berlin où il eut une entrevue avec M. de Bismarck le 12 décembre. Celui-ci énuméra au représentant du gouvernement britannique les demandes de l'Allemagne, toujours les mêmes, à savoir : non incorporation du Schleswig dans le royaume, et octroi d'une constitution commune en vertu de laquelle le Holstein, le Schleswig et le Lauenbourg jouiraient de droits égaux à ceux du royaume. En outre, et M. de Bismarck insistait particulièrement sur ce point, la constitution du 18 novembre devait, avant le 1^{er} janvier, être déclarée inapplicable au Schleswig, sinon les puissances allemandes se considéreraient comme déliées de tous leurs engagements envers le Danemark, y compris le traité de 1852.

Devant ces prétentions exorbitantes, lord Wodehouse se borna à faire quelques timides observations et à demander pour le Danemark des délais, à quoi M. de Bismarck répondit, enhardi par l'attitude de l'envoyé anglais : « Que les ministres danois donnent leur démission, et que le roi fasse un coup d'Etat ; ce sera la meilleure solution de la

difficulté. » La conversation prit fin. « Elle avait eu lieu dans les termes les plus courtois », dit lord Wodehouse, dans sa dépêche au comte Russell, et après avoir prié M. de Bismarck de lui donner un memorandum des demandes des puissances allemandes, ce à quoi le ministre prussien consentit avec empressement, l'ambassadeur anglais se rendit à Copenhague et là « il dépensa auprès du faible Danemark toute l'énergie qu'il avait économisée auprès de la puissante Prusse » (1).

« L'attitude que l'Angleterre prend relativement à vous est tristement curieuse », disait quelques mois plus tard M. Drouyn de Lhuys à l'envoyé danois à Paris (2). Certes la politique britannique, pendant ce long différend dano-allemand, fut presque toujours inexplicable. Le cabinet de Londres était manifestement favorable au Danemark, et s'il eût pu régler définitivement le sort du petit royaume scandinave, nul doute qu'il ne l'eût fait avec empressement et au mieux des intérêts de la monarchie danoise ; mais ne pouvant s'appuyer sur le gouvernement français qu'il avait, à maintes reprises, cruellement froissé, obligé de compter avec l'ambition de l'Allemagne et l'apathie de l'Europe, il se constitua le tuteur du gouvernement de Christian IX, comme il s'était fait le directeur de celui de Frédéric VII. Déjà nous avons vu, en septembre et octobre 1862, lord Russell rédiger ces deux dépêches fameuses qui avaient trouvé en Allemagne un si chaleureux accueil. Depuis ce moment, le chef du Foreign Office était revenu à une appréciation plus saine de la situation, mais il n'avait pas, malgré tout, ménagé ses conseils au cabinet de

(1) De la Gorce, *Histoire du second Empire*, t. IV, p. 435.

(2) Dépêche du comte de Moltke-Hvitfeldt à M. Bluhme, 14 juillet 1864.

Copenhague, qu'il exhortait sans cesse à s'incliner devant les exigences de l'Allemagne. Ainsi le gouvernement danois avait accepté, dès le jour même de l'offre (20 novembre), la médiation britannique que l'Allemagne refusait avec obstination. Puis le roi Christian révoqua, le 4 décembre, la patente du 30 mars, lord Russell ayant émis l'opinion que cette patente devait être révoquée dans le plus bref délai possible. Enfin le cabinet britannique ayant insisté pour que le Danemark évacuât le Holstein, sans opposer de résistance à l'exécution fédérale, les soldats danois avaient repassé l'Eider sans prendre contact avec les troupes allemandes.

Plus le Danemark accordait de concessions, plus se multipliaient les conseils du gouvernement anglais, recommandant la plus grande soumission. Le 15 décembre, lord Wodehouse arriva à Copenhague et le surlendemain partait de Londres, à son adresse, une dépêche dans laquelle lord Russell complétait les instructions qu'il avait données avant son départ à son ambassadeur, le priant d'informer le gouvernement danois que le désir du cabinet britannique était que la constitution du 18 novembre, contraire aux engagements de la couronne de Danemark, fut rapportée « de la manière qui conviendrait le plus à la dignité et au caractère du Danemark comme nation libre et indépendante ». Lord Russell parlait encore de la souveraineté de l'Etat danois, mais il n'agissait pas avec lui autrement qu'il ne l'aurait fait vis-à-vis d'un Etat protégé.

Lord Wodehouse se hâta, de concert avec l'envoyé russe, M. d'Ewers, de transmettre à M. Hall les vues de son gouvernement sur la constitution du 18 novembre; mais il trouva le ministre danois irréductible sur la ques-

tion constitutionnelle ; celui-ci demanda au représentant de la Grande-Bretagne ce que gagnerait le Danemark au retrait de la constitution, lord Wodehouse répliqua brusquement que la question était plutôt de savoir ce qu'il perdrait si elle n'était pas révoquée. Le gouvernement danois se montra cependant inébranlable, n'ayant aucune raison de croire que la révocation de la constitution satisfait l'Allemagne, étant certain au contraire qu'une telle concession serait le prélude de demandes ultérieures. Dans ces conditions le chef du cabinet danois trouvait inutile de convoquer le Rigsraad « uniquement dans le but de commettre un suicide ».

Le représentant du gouvernement russe avait appuyé les conseils de lord Wodehouse et celui-ci terminait une dépêche qu'il envoyait le 21 décembre à lord Russell en exprimant sa reconnaissance pour l'appui amical qu'il avait trouvé, pendant le cours de cet entretien, chez son collègue russe, dont les arguments coïncidaient si complètement avec ceux dont il s'était servi lui-même.

Cependant le plénipotentiaire français n'avait pas encore fait connaître les vues de son gouvernement. Le général Fleury était parti de Paris avec des instructions qui lui prescrivaient de se conformer autant que possible au rôle de simple porteur de compliments de la part de l'Empereur. « Une grande réserve nous est imposée, lui disait M. Drouyn de Lhuys, dans ses instructions du 9 décembre, et cette réserve nous est rendue plus nécessaire encore par notre désir de tenir un compte légitime du mouvement national qui s'est produit en Allemagne. » Il y avait cependant un point sur lequel le représentant du gouvernement impérial ne devait éprouver aucune hésitation à manifester son sentiment, c'était que le cabinet danois devait

remplir les engagements qu'il avait contractés en 1851 envers l'Allemagne.

A son arrivée à Copenhague l'ambassadeur français avait été fort entouré ; de son gouvernement dépendait peut-être le maintien de la paix générale. La Prusse et l'Autriche se déclaraient encore liées par le traité de 1852, le territoire danois n'était pas encore menacé, les soldats danois commençant seulement à ce moment à évacuer le Holstein pour l'abandonner aux troupes fédérales. Un mot énergique prononcé par le représentant du gouvernement français pouvait faire réfléchir les deux grandes puissances allemandes. Malheureusement ce mot ne fut pas dit. Bien au contraire, dans un entretien qu'il eut avec lord Wodehouse, le général Fleury déclara qu'il ne devait pas prendre part à des négociations, mais qu'il devait faire savoir d'une manière explicite au gouvernement danois, que si le Danemark était engagé dans une guerre avec l'Allemagne, la France ne lui viendrait pas en aide.

A la veille de quitter Copenhague, le plénipotentiaire français s'acquitta de la mission qui lui avait été confiée, s'unissant à ses collègues d'Angleterre et de Russie pour conseiller la révocation de la constitution ; puis il partit pour Berlin. Il y vit M. de Bismarck ; dans les conversations qu'il eut avec le ministre prussien, peut-être plaidait-il la cause du Danemark, mais il le fit avec si peu de chaleur que son interlocuteur put être définitivement assuré que l'Empereur ne prendrait aucun parti, puisque l'idée du Congrès qu'il voulait réunir n'avait pas eu de succès et qu'il considérait « avoir fait pour le Danemark, tout ce qu'il pouvait faire » (1).

(1) Dépêche de Napoléon III à Fleury. *Souvenirs du général Fleury*, t. II, p. 285.

Fleury quitta Berlin et rentra à Paris sans avoir obtenu le moindre résultat. Il avait pu se convaincre, pendant le court séjour qu'il fit en Prusse, que tout faisait présager une guerre prochaine. « Songez, mon cher général, que je suis général de division, et que je n'ai pas encore vu le feu (1) », lui avait dit M. de Manteuffel un jour qu'il plaidait en faveur de la paix et de la réunion d'un congrès. Aussi quitta-t-il la capitale prussienne nullement tranquilisé sur le sort du Danemark. « Que le roi Christian, écrivait-il, retire ou non sa constitution, il n'y aura pas moins des coups de fusil. »

Cette prédiction n'allait pas tarder à se réaliser.

Le 25 décembre, M. Hall donna sa démission. Un nouveau ministère fut constitué sous la présidence de l'évêque Monrad qui prit le portefeuille des affaires étrangères. Peu de jours après, le 1^{er} janvier, expirait pour le Danemark le délai fatal fixé par M. de Bismarck pour le retrait de la constitution du 18 novembre.

Le nouveau chef du gouvernement, décidé, comme ses prédécesseurs, aux plus grands sacrifices pour maintenir la paix, s'était résolu, de concert avec le roi, à demander la médiation des puissances signataires du traité de Londres. Il crut qu'un langage belliqueux et une attitude énergique tireraient de leur apathie les puissances européennes qui s'intéressaient au sort du Danemark, mieux que ne l'avait fait jusqu'alors la condescendance résignée du gouvernement danois. « Le roi l'avait chargé de déclarer, disait-il, que l'occupation d'une partie quelconque du Schleswig par les troupes fédérales serait considérée par le Danemark comme un acte de guerre devant, à tout

(1) *Souvenirs de Fleury*, t. II, p. 286.

événement, être repoussé par la force. Si les Danois étaient chassés par des forces supérieures hors du Schleswig, ils continueraient leur résistance dans le Jutland ; s'ils étaient forcés de se retirer du Jutland, ils se battraient jusqu'à la dernière extrémité dans les îles jusqu'à ce que Copenhague tombât entre les mains de l'ennemi. »

Non moins guerrières étaient les paroles que l'évêque Monrad adressait à Sir A. Paget. « Dans l'état actuel des affaires, lui répétait-il, il ne reste plus d'autre parti à prendre que de *lancer le peuple* (1) » : il ajoutait en outre que si un arrangement était proposé au Danemark, il ferait, si besoin était, de grands sacrifices, mais qu'il ne consentirait à aucune espèce de concession qui n'aurait pour effet que d'obtenir un résultat temporaire.

Le cabinet britannique tenta une dernière fois d'amener un règlement pacifique du conflit. Le 31 décembre lord Russell fit appel aux puissances signataires du traité de Londres, pour régler, dans une conférence siégeant à Londres ou à Paris, le différend existant entre l'Allemagne et le Danemark. Le *statu quo* aurait été maintenu jusqu'à ce que la conférence eût terminé ses travaux. Le chef du Foreign Office associait la Confédération germanique à ce nouvel acte européen, en proposant qu'un ministre de la Diète prit part aux travaux de la conférence. Mais le gouvernement français, encore sous le coup du ressentiment que lui avait causé le refus de l'Angleterre de se rendre au Congrès proposé par l'Empereur, voulait s'assurer, avant d'adhérer à la proposition britannique, de la manière de voir des Etats allemands et il faisait dépendre son accession de l'approbation de l'Allemagne. Dans tous les cas,

(1) Cette expression se trouve en français dans la dépêche de sir A. Paget au comte Russell du 3 janvier 1864.

il déclinait formellement la proposition de réunir la conférence à Paris. C'était en somme un refus pur et simple opposé à la proposition anglaise, et une revanche d'amour-propre que M. Drouyn de Lhuys prenait sur lord Russell.

En perdant tout espoir de réunir une conférence, le cabinet britannique reprit le rôle qu'il avait rempli d'une façon si néfaste auprès du gouvernement danois, en le poussant sans cesse dans la voie des concessions. Il suffit que la constitution du 18 novembre exaspérât au dernier degré l'opinion publique en Allemagne, et que sa suppression eût été itérativement réclamée par la Prusse et par l'Autriche, pour que la diplomatie anglaise s'efforçât d'en obtenir du Danemark l'abrogation. Lord Wodehouse n'avait pas réussi sur ce point auprès du chef du gouvernement danois et il était reparti de Copenhague sans avoir pu arracher la moindre promesse au prédécesseur de l'évêque Monrad.

Le plénipotentiaire anglais accrédité près du gouvernement de Christian IX, sir A. Paget, revint à la charge et s'efforça de démontrer au ministre danois la nécessité de prendre une décision immédiate pour la convocation d'un Rigsraad, auquel serait soumis le rappel de la constitution.

Le 16 janvier arriva à Copenhague une note collective et identique qui fut remise par les ministres de Prusse et d'Autriche au chef du gouvernement, et contenant une sommation d'abroger la constitution du 18 novembre. Faute de satisfaire à cette invitation, les deux gouvernements prussien et autrichien se verraient obligés d'employer les moyens dont ils disposaient pour rétablir le *statu quo* et assurer le duché de Schleswig contre son union illégale avec le royaume de Danemark. Si cette abrogation n'avait pas lieu avant le 18 courant, les ministres prus-

sien et autrichien avaient ordre de quitter Copenhague.

Sitôt qu'il eût connaissance de cette note, véritable ultimatum, Sir A. Paget se hâta de se rendre auprès de l'évêque Monrad pour lui renouveler ses objurgations. A sa grande surprise, le représentant britannique trouva l'évêque presque calme. Celui-ci ne considérait pas la note austro-prussienne comme une rupture, et il l'envisageait plutôt comme un prétexte pour mettre l'Autriche et la Prusse à même d'obtenir la possession du Holstein. Son impression était que, avant que les troupes autrichiennes et prussiennes essayassent d'envahir le Schleswig, un ultimatum serait envoyé au Danemark pour lui fournir une occasion de déclarer ce qu'il avait l'intention de faire quant à la constitution. L'évêque Monrad poussait l'illusion un peu loin, aussi fut-ce avec brusquerie que Sir A. Paget lui répondit : « Et la différence entre cet ultimatum et la note que vous avez reçue sera ceci : on vous donnera vingt-quatre heures et non quarante-huit pour répondre, et si vous n'observez pas cette clause, le résultat sera l'invasion immédiate du Schleswig, au lieu du rappel du baron Brenner et de M. de Balan. » Puis le diplomate anglais insista encore sur la grande importance qu'il y avait à ne pas perdre de temps ; il s'adressait à un homme convaincu d'avance. L'évêque tira de son portefeuille une feuille de papier sur laquelle était écrite une promesse de convoquer le Rigsraad pour abroger la constitution du 18 novembre. Sir Paget trouva la déclaration « presque satisfaisante », il insista toutefois pour qu'une modification y fût apportée, ce à quoi consentit docilement le chef du gouvernement danois. Enfin le représentant de la Grande-Bretagne finit par trouver la déclaration danoise parfaitement satisfaisante et, dans la dépêche où il annon-

çait à son gouvernement cette dernière et importante concession que l'Angleterre venait d'obtenir du Danemark, sir Paget écrivait à lord Russell : « Si cette dernière offre du gouvernement danois est rejetée par l'Autriche et par la Prusse, il sera, je pense, difficile d'en conclure autre chose, si ce n'est que ces puissances, ainsi que les autres puissances de la Confédération germanique, sont décidées à rejeter toutes les mesures de conciliation et ne seront satisfaites que par le démembrement du Danemark. »

Les pressentiments du plénipotentiaire britannique ne tardèrent pas à se réaliser. Aucune concession de la monarchie danoise ne pouvait reculer l'échéance fatale. Sa perte était depuis longtemps résolue.

Les cabinets de Vienne et de Berlin avaient fait parvenir à Copenhague, d'un commun accord, leur note du 16 janvier, que Sir A. Paget avait qualifiée avec raison de véritable ultimatum. Si les deux gouvernements autrichien et prussien agissaient de concert, et si leurs intentions paraissaient identiques dans l'affaire des duchés danois, les mobiles qui les faisaient agir étaient cependant essentiellement différents.

L'Autriche ne paraissait pas avoir de motifs sérieux pour s'intéresser dans ce conflit lointain qui se poursuivait à cent lieues de son territoire. La question de la nationalité ne pouvait pas expliquer une intervention de la part d'un Etat composé de nationalités différentes.

Le gouvernement autrichien obéissait à des considérations d'un tout autre ordre. Avant tout, il ne voulait pas faire perdre à l'Autriche sa situation d'Etat allemand prépondérant dans la Confédération. Une autre puissance semblait vouloir prendre à la Diète la place qui appartenait depuis si

longtemps à l'Empire des Habsbourg, c'en était assez pour éveiller les susceptibilités du cabinet de Vienne et pour le faire s'engager dans une voie dont il aurait peut-être préféré s'écarter. La Prusse faisait siennes les ambitions germaniques en Holstein et en Schleswig, dès lors l'Autriche n'entendait pas abdiquer toute initiative dans la question des duchés, en laissant la Prusse opérer seule, et consommer à son profit le démembrement de la monarchie danoise.

En résumé, le gouvernement autrichien ne voulait pas laisser la Prusse agir seule dans une affaire où des intérêts allemands étaient en jeu ; il préférait se rendre complice du dépouillement du Danemark, bien qu'il n'en espérait aucun avantage personnel.

Le comte Rechberg ne veut pas admettre que le passage de l'Eider par les troupes austro-prussiennes, constitue une *invasion* du Schleswig, écrivait lord Bloomfield au comte Russele, c'est une simple *occupation*, qui ne doit pas être comprise par le Danemark et par l'Europe dans un sens hostile ; tout au contraire, il considère cette occupation comme devant avancer les intérêts du Danemark spécialement en ce qui concerne la possession du Schleswig. Si en effet la Prusse et l'Autriche laissaient la Confédération prendre l'affaire en mains, le prince d'Augustenbourg serait immédiatement proclamé dans le Schleswig comme il l'avait été dans le Holstein ; au contraire les troupes austro-prussiennes occupant les deux duchés, il ne serait pas permis au prince d'y entrer (1).

Or quatre mois plus tard, lors de la conférence de Londres, réunie à la demande de l'Angleterre pour tenter

(1) Lettre de lord Bloomfield au comte Russell du 14 janvier.

d'arrêter l'invasion du territoire danois par les troupes austro-prussiennes, l'ambassadeur d'Autriche, le comte Apponyi, proposait de réunir les deux duchés en un Etat placé sous le sceptre du prince d'Augustenbourg !

Cette proposition du comte Apponyi rapprochée de l'opinion du comte Rechberg, contenue dans la dépêche de lord Bloomfield du 14 janvier, fait ressortir l'incohérence de la politique du cabinet de Vienne à l'égard du Danemark. Tantôt le gouvernement autrichien parle d'interdire par la force l'entrée des duchés au prince d'Augustenbourg, tantôt il songe à faire de ce dernier le souverain de ces deux mêmes duchés.

Bien différente est l'attitude du gouvernement de Berlin. M. de Bismarck qui dirige les destinées de la politique prussienne veut acquérir, pour la Prusse, le Schleswig et le Holstein. En prenant en mains le pouvoir, le nouveau ministre de Guillaume s'est proposé de placer la Prusse au premier rang en Allemagne et de lui donner en Europe une situation prépondérante. La ruine du Danemark est considérée par lui comme le premier acte de cette politique de sang par laquelle il s'apprête à venger terriblement la Prusse de l'humiliation d'Olmütz et des désastres de 1806, si lointains, mais cependant si présents encore à son souvenir.

Si la guerre contre la faible monarchie scandinave ne doit pas ajouter une page glorieuse à l'histoire de la Prusse, du moins elle procurera à Guillaume des avantages certains, et, chose inappréciable, elle permettra d'éprouver sur les bords de l'Elbe les soldats prussiens avant de les lancer contre des armées plus redoutables. Il faut donc que cette guerre se fasse et M. de Bismarck la fera.

De tous les obstacles qui se dressent devant lui, le plus

sérieux, celui contre lequel sa force prodigieuse risque de se briser vient du roi lui-même : « Sans doute, nous dit-il dans ses *Mémoires*, ce ne fut pas chose facile, même en 1864, de briser les attaches que le roi conservait au camp libéral, et où le retenait encore l'influence de sa femme et les tendances libérales de celle-ci. Sans avoir examiné les obscures questions juridiques de la succession, il s'en tenait à ce seul mot : je n'ai aucun droit sur le Holstein (1). »

Mais Guillaume I^{er} avait estimé à sa juste valeur, en l'appelant au ministère, l'ancien député de Rathenow. Lorsqu'il avait placé entre ses mains la fortune de la Prusse, il avait témoigné à M. de Bismark la plus grande marque de confiance qu'un roi peut donner, et comme d'autre part Guillaume « avait la qualité rare d'être pour de fidèles serviteurs un maître fidèle » (2), il était évident que les vues du ministre finiraient en toutes circonstances par triompher des répugnances royales, surtout lorsque la Prusse pouvait espérer, comme dans le cas présent, un accroissement de territoires et procéder à une acquisition de côtes permettant de songer à la fondation de l'Etat amiral prussien.

Les événements qui suivirent montrèrent d'ailleurs à quel point les leçons du premier ministre avaient trouvé un terrain favorable chez son royal élève : « Après le traité de Gastein, écrit M. de Bismarck, et la prise de possession du Lauenbourg, premier accroissement de l'Empire sous le roi Guillaume, il se fit en lui, à ce que je remarquai, une transformation psychologique. Il prit goût aux conquêtes » (3).

(1) Bismarck, *Pensées et souvenirs*, t. II, p. 13.

(2) *Ibid.*, t. I, p. 168.

(3) *Ibid.*, t. II, p. 21.

De l'Allemagne, M. de Bismarck se soucie peu. A la Diète, dans « cette tanière à renards dont il connaît toutes les issues, jusques et y compris les conduits de décharge » (1), il a appris l'Allemagne, « et que pour son unité et sa grandeur, il n'y a rien à attendre de la Confédération, dont il touche et sonde les misères, que c'est un sépulcre blanchi où la mort seule habite, et d'où la vie ne surgira pas ; que c'est une forme usée ou vidée, une enveloppe à la fois si lâche et si fragile que l'on ne peut la tremper en armure (2) ».

Au surplus il n'est jamais entré dans l'esprit du chef du cabinet prussien que l'unification de l'Allemagne au profit de la Prusse pourrait s'effectuer sans soulever, de la part du corps germanique, des protestations passionnées, mais il sait que la résistance qu'il trouvera sera stérile, et incapable non seulement de contrecarrer, mais même de retarder l'exécution de ses desseins.

La coupable indifférence de l'Europe était au reste, pour M. de Bismarck, le plus précieux des auxiliaires et elle lui permettait de tout oser.

La Russie, reconnaissante au gouvernement prussien de l'attitude habile qu'il avait prise au cours de l'insurrection polonaise, assistait impassible à l'orage qui s'amoncelait. Lord Napier écrivait de Saint-Petersbourg qu'il y avait bien peu de chances que le gouvernement russe adressât des représentations à la Prusse, et Gortchakoff conseillait au Danemark de ne pas résister, de considérer l'envahissement comme une simple occupation ; de la sorte l'excessive patience de la victime ayant prévenu l'effusion

(1) Bismarck, *Pensées et souvenirs*, t. I, p. 261.

(2) Charles Benoist, *Le prince de Bismarck*, p. 46.

du sang, on sauvegarderait jusqu'au bout les apparences de la paix (1).

En France, la politique impériale, dominée par l'idée de la nationalité, trouvait la question danoise bien mesquine et peu digne d'intérêt. « Napoléon aimait les causes justes, à la condition qu'elles fussent éclatantes (2). » Or de quel côté se trouvait le droit dans cette affaire des duchés si compliquée, que, au dire de lord Palmerston, trois hommes seulement l'avaient comprise : « le premier, le prince Albert, qui était mort, le second, un homme d'Etat danois, qui était devenu fou, et le troisième, lui-même qui l'avait malheureusement oubliée (3). » Les droits du Danemark étaient-ils réellement violés ; ou bien au contraire l'Allemagne ne méritait-elle pas plutôt les sympathies impériales en allant sur les bords de l'Eider à la délivrance « des frères allemands ». Si on ajoute que le mouvement était dirigé par la puissance dont Napoléon désirait le plus s'attirer les bonnes grâces en vue d'agrandissements futurs, que la demi-intervention tentée par le cabinet des Tuileries en faveur de la Pologne, en échouant piteusement, avait découragé les bonnes volontés du gouvernement français ; enfin si l'on songe que la question avait été déjà agitée en maintes circonstances, que les projets venus de Paris avaient toujours été systématiquement contrecarrés par les mauvaises dispositions du cabinet britannique, et que le Congrès proposé récemment par l'Empereur n'avait pu se réunir par suite de l'opposition de l'Angleterre, on comprend aisément que M. de Bismarck pût être pleinement rassuré sur les intentions françaises

(1) Dépêche de lord Napier à lord Russell, 10 et 11 janvier 1864.

(2) De la Gorce, *Histoire du second Empire*, t. IV, p. 491.

(3) Franz Völker, *Bismarcks Politik in den Jahren 1864-1866*, p. 1.

à son égard. La visite que le général Fleury avait faite à Berlin au cours de sa mission à Copenhague avait du reste fortifié la confiance du ministre prussien, et lui avait donné la certitude que ses projets ne seraient en aucune façon contrecarrés par le gouvernement impérial.

Quant à l'Angleterre, en se faisant la protectrice du Danemark, elle avait montré combien l'intégrité de la monarchie scandinave lui tenait au cœur ; aussi avait-elle multiplié les représentations et les remontrances, mais au lieu de leur faire prendre le chemin de Berlin, elle les adressait le plus souvent à Copenhague, plongeant le gouvernement de Christian IX dans le plus cruel embarras. D'autre part l'aide de l'Angleterre n'aurait pu être efficace qu'autant qu'elle eût été appuyée par le gouvernement français. Malheureusement les relations entre les deux cabinets de Londres et de Paris étaient plus que froides, et il suffisait généralement qu'une mesure fût proposée par la France pour qu'elle fût à l'avance condamnée par le gouvernement britannique. Enfin, malgré le très réel intérêt que portait au Danemark le cabinet de Saint-James, l'idée d'une action commune avec la France était véritablement insupportable aux hommes d'Etat anglais, et la pensée que de cette action pouvait dépendre pour l'Empire français un accroissement de territoires sur la frontière du Rhin, était plus que suffisante pour éloigner tout accord, dût la ruine totale de la monarchie danoise s'en suivre.

Une seule des puissances signataires du traité de Londres avait semblé disposée à soutenir le Danemark d'une manière efficace, c'était la Suède. Au moment où la monarchie danoise était menacée par l'Allemagne à un point qui pouvait faire craindre une exécution fédérale imminente, il y avait même eu un projet de traité d'alliance entre les

deux pays scandinaves. 20.000 Suédois devaient venir au secours du Danemark dans le cas où les troupes fédérales attaqueraient le Schleswig et le Jutland.

Comment expliquer le brusque revirement qui se produisit dans la politique suédoise au mois de décembre 1863 ? Était-ce la mort de Frédéric VII qui avait changé les dispositions du gouvernement de Charles XV ? Pressé de conclure le traité d'alliance dont le projet datait du mois d'août, M. de Manderström se déroba, donnant à son refus les plus étranges motifs. Le cabinet de Stockholm, décidé à donner son appui au Danemark alors que celui-ci n'était menacé que d'une exécution fédérale pouvant avoir pour résultat une attaque contre les provinces non allemandes de la monarchie danoise, lui retirait cet appui dès qu'il s'agissait, pour employer les paroles mêmes du ministre suédois « d'une agression contre cette monarchie même dans une ou plusieurs des provinces qui en font intégralement partie (1) ». Il eût été, il est vrai, héroïque de la part de la Suède de se constituer l'unique défenseur du droit violé et d'unir sa faiblesse à celle du Danemark pour s'opposer aux armées combinées de la Prusse et de l'Autriche. Devant l'indifférence de l'Europe, elle se dégagea en disant que l'intention de l'Allemagne étant manifestement d'arracher au Danemark des provinces qui en avaient constamment fait partie, c'était le traité de Londres qui était lui-même mis en péril et qu'il n'appartenait plus à la Suède seule la mission de le faire respecter.

M. de Bismarck pouvait donc être assuré que le Danemark resterait isolé, et dès lors il se mit à marquer ses étapes vers l'Eider.

(1) Dépêche du 2 décembre 1863.

L'anarchie morale dans laquelle se trouvait l'Europe lui permettrait de se dégager des obligations que lui créaient les traités ou de faire appel à ces mêmes traités suivant les besoins de la cause. Déjà dans la séance de la Chambre prussienne du 1^{er} décembre 1863, nous avons vu le ministre président faire dépendre l'observation du traité de Londres du 8 mai 1852 par la Prusse, de l'exécution par le Danemark des fameux engagements de 1831-1852. Façon étrange d'observer les principes du droit des gens, de subordonner un acte international à deux dépêches diplomatiques échangées entre deux gouvernements, de mélanger deux questions n'ayant entre elles aucune relation : une question européenne de succession et une question toute allemande et uniquement constitutionnelle du gouvernement des deux duchés dans l'intérieur de la monarchie danoise.

Cependant les événements se précipitent. A la suite de débats passionnés qui se multiplient à la Chambre des députés de Prusse sur le conflit dano-allemand, l'antagonisme entre le gouvernement et les représentants prussiens éclate avec une violence extraordinaire. Chose curieuse, dans ce débat où les passions avaient atteint leur paroxysme, seul M. de Bismarck semblait avoir conservé son sang-froid. Le respect des traités, un grand souci de subordonner la conduite du gouvernement aux principes édictés par le droit international, telle paraissait être son unique préoccupation. La Chambre vota une adresse blâmant la politique du ministère et priant le roi de revenir sur les traités de Londres, de reconnaître le prince héritier d'Augustenbourg comme duc de Schleswig-Holstein et de donner à la Confédération germanique le moyen de prêter une sérieuse assistance à ce prince pour la prise de

possession des duchés. Cette adresse fut refusée par la couronne. La commission de l'emprunt proposa alors le rejet du projet de loi de l'emprunt nécessaire à l'administration de la guerre et de la marine en vue de la guerre avec le Danemark ; dans la séance du 21 janvier, le rapporteur, le député Assmann, en motivant cette résolution de la commission, proposa en même temps d'approuver une motion des députés Schulze et de Carlowitz, d'après laquelle la Chambre devait protester solennellement contre la décision que le gouvernement du roi avait prise dans l'affaire des duchés, en décidant d'occuper le Schleswig en commun avec l'Autriche, les deux occupants agissant comme grandes puissances européennes, et déclarer qu'elle s'y opposerait par tous les moyens qu'elle avait à sa disposition.

M. de Bismarck ne chercha pas à se faire illusion, et s'il prit la parole, ce fut plutôt pour exposer le programme du gouvernement, qu'il était bien décidé à appliquer intégralement, avec ou sans le consentement de la Chambre, que pour faire revenir celle-ci sur sa détermination. Sous forme d'une communication verbale, il lut à la Chambre le contenu d'une dépêche qu'il venait d'adresser aux gouvernements de la Confédération germanique, exprimant les vues de la Prusse et de l'Autriche dans le conflit dano-allemand. Dans cette dépêche datée du 19 janvier, le ministre prussien exposait ses idées personnelles avec une sincérité et une bonhomie plus apparente que réelle. « Sans combattre, y disait-il, en principe la dynastie des Augustenbourg, il nous faut, en raison de notre position vis-à-vis d'elle, tenir compte des traités passés et de nos rapports avec les puissances européennes... Pour s'occuper de l'ordre de succession dans le Schleswig, la Confédération

n'a d'autre base reconnue par le droit des gens, et d'autre moyen que la conquête. Par ces motifs, il importe, à notre avis, de poser la question de succession avec la précaution dont nous avons toujours usé jusqu'ici. » Il cherche à définir le sort futur des duchés, et la première solution qui se présente à son esprit, celle qui doit être prise d'abord en considération, si on ne parvient pas à établir dans les duchés une nouvelle dynastie, est « la réunion des duchés en un corps indépendant, *leur union personnelle avec le Danemark, sous le sceptre d'un seul et même monarque* ».

Dans tous les cas la Confédération ne peut pas décider seule de la question de succession dans le duché de Schleswig, ainsi que de la position de ce duché d'après le droit des gens ; une sanction internationale doit intervenir. Mais quelle que soit la nature des négociations internationales, l'Allemagne y prendra part sur une base beaucoup plus avantageuse si, préalablement, l'état de choses établi dans le Schleswig, contrairement au droit, cesse d'exister par le retrait de la constitution du 18 novembre 1863 « ou si, par l'occupation du Schleswig par les troupes des deux grandes puissances allemandes, on obtient un *statu quo* qui puisse sans danger servir de point de départ à l'Allemagne ».

Il semblait donc résulter clairement de cette dépêche de M. de Bismarck que, à cette date du 19 janvier 1864, ou bien le Danemark devait retirer la constitution du 18 novembre, et alors des négociations internationales auraient lieu pour régler la situation future du Schleswig, ou bien le Danemark refusant, une armée austro-prussienne occuperait le Schleswig, non pas dans un but hostile au Danemark, comme l'affirmait quelques jours avant le comte

Rechberg à lord Bloomfield, mais pour obtenir un *statu quo* qui puisse servir de point de départ aux négociations réglant définitivement la question.

Or c'est précisément ce 19 janvier même que le gouvernement danois, sur les instances réitérées du cabinet britannique, avait enfin consenti au retrait de la constitution du 18 novembre. Les exigences austro-prussiennes recevaient satisfaction ; toute action immédiate contre le Danemark devait donc être ajournée.

Mais à Berlin tous les préparatifs pour l'entrée en campagne étaient faits. « La question, disait le général de Roon, n'est pas une question de droit, mais une question de force, et la force, nous l'avons (1). » Tout nouveau délai fut refusé au gouvernement danois et le 1^{er} février les armées austro-prussiennes franchirent l'Eider.

L'indignation en Angleterre fut vive à l'annonce de l'invasion du Schleswig par les troupes du feld-maréchal Wrangel. « Je partage complètement votre indignation, écrit lord Palmerston à lord Russell, le 13 février. La conduite de la Prusse et de l'Autriche est honteusement mauvaise ; l'une d'elles ou toutes les deux en pâtiront avant que cette question ne soit vidée. » Cependant l'indignation du noble lord ne l'empêche pas d'envisager froidement les conséquences d'une intervention plus active de la part de l'Angleterre. Le roi de Danemark vient précisément d'adresser au gouvernement britannique une pressante demande d'assistance en invoquant le traité de 1721 par lequel la Grande-Bretagne et la France avaient garanti au roi de Danemark, à ses héritiers et successeurs, la possession paisible du Schleswig, promettant « de les y main-

(1) Theodor von Bernhardi. *Der Streit um die Elbherzogthümer*, p. 163.

tenir *contra quoscumque* qui pourraient tenter de le troubler directement ou indirectement ». Si le gouvernement britannique se décidait à une action commune avec la France en faveur du Danemark, une concentration des troupes françaises sur la frontière du Rhin s'en suivrait immédiatement ; or l'occupation des pays rhénans par la France n'avait jamais cessé d'être la grande crainte de l'Angleterre, l'obstacle qui s'était toujours dressé entre les deux nations, empêchant une entente entre elles. « La Prusse, écrit lord Palmerston, mériterait bien une attaque de la France sur le Rhin, mais la conquête de ces provinces par la France serait un mal pour l'Angleterre. Aussi à tout prendre il vaut mieux attendre un peu avant de prendre aucune mesure sérieuse relative à cette affaire. »

Pendant ce temps les troupes austro-prussiennes s'avançaient dans le Schleswig, obligeant la minuscule armée danoise à évacuer le Danewirke. La nouvelle de ce recul provoqua à Copenhague une agitation populaire ; on se crut trahi et des cris de mort furent proférés contre le Roi.

Le 17 février, l'armée austro-prussienne, après avoir occupé le Schleswig, envahissait le Jutland ; de même que la Prusse et l'Autriche s'étaient saisies du Schleswig à titre de *gage* elles voulaient s'emparer du Jutland à titre de *gage du gage*, pour les parties du Schleswig que les Danois détenaient encore et afin de couvrir les troupes d'occupation du nord du Schleswig.

La Diète avait accueilli par les plus vives protestations l'invasion du Schleswig, mais le commandant des troupes fédérales dans le Holstein, le général saxon de Hake n'avait pas osé s'opposer de vive force à l'occupation de trois villes du Holstein par les troupes prussiennes.

En présence de ces événements, et pour répondre à la demande de secours que le cabinet de Copenhague avait adressée à Londres quelques jours auparavant, lord Russell proposa la réunion d'une conférence sans armistice par une dépêche adressée à Vienne, à Berlin et à Copenhague le 23 février.

Sur quelles bases la conférence aurait-elle à traiter ? Rien n'avait été spécifié à ce sujet. Le gouvernement danois, parfaitement convaincu qu'aucune des conditions auxquelles il pourrait consentir, ne serait acceptée par la Prusse et l'Autriche, ne voyait pas l'utilité de prendre part à une conférence dans laquelle il n'entrerait que pour s'en retirer aussitôt. Néanmoins il accepta le 18 mars, mais en stipulant que les négociations de 1851-52 formeraient la base des délibérations. Il était trop évident que les deux puissances allemandes ne souscriraient pas à une telle proposition. Pour elles le traité de Londres avait cessé d'exister ; M. de Bismarck n'avait-il pas, dès avant l'ouverture des hostilités, affirmé que la guerre annulait les traités existant entre belligérants (1).

Le gouvernement français lui-même, tout en affirmant vouloir tenir compte des stipulations arrêtées dans des vues d'équilibre européen, ne pouvait, disait-il, méconnaître les sentiments de répulsion qui s'élevaient contre l'œuvre des plénipotentiaires de 1852, et les obstacles qui s'opposaient à son exécution pure et simple. Il proposait en conséquence une autre base pour les négociations futures : le vœu des populations, la cause de la lutte étant la rivalité des populations composant la monarchie danoise (2).

(1) Dépêche de M. de Bismarck à M. de Bernstorff du 31 janvier 1864.

(2) Dépêche de M. Drouyn de Lhuys au prince de la Tour d'Auvergne, 20 mars 1864.

Cependant les cabinets de Vienne et de Berlin avaient fort bien compris l'avantage qu'ils avaient à ne pas éveiller les susceptibilités de l'Europe. L'opinion en Angleterre était en faveur du Danemark et le langage de lord Palmerston semblait faire présager une action énergique de la part du gouvernement britannique. Le 20 février le chef de la Trésorerie écrivait au duc de Somerset, premier lord de l'Amirauté, que l'escadre anglaise devrait aller à Copenhague. « Il n'est pas impossible, ajoutait-il, que l'Autriche et la Prusse, comptant sur notre attitude passive, ne méditent l'occupation de Copenhague et ne tentent d'imiter la conduite du premier Napoléon à Vienne et à Berlin, en dictant dans la capitale danoise leurs conditions de paix. On se moquerait de nous si nous restions tranquilles et permettions pareille chose. »

Quelque temps après, dans une conversation avec le comte Apponyi, ambassadeur d'Autriche, les paroles de lord Palmerston deviennent presque menaçantes ; il ne cache pas au représentant autrichien « que si l'Angleterre ne portait pas secours au Danemark malgré l'intérêt qu'elle avait pour lui, c'était parce qu'elle n'était pas assez assurée du succès dans une lutte continentale avec l'Allemagne tout entière ». Mais sur mer tout changerait, l'Angleterre serait la plus forte, aussi déclarait-il que « si une escadre autrichienne passait devant les côtes britanniques pour entrer dans la Baltique et coopérer aux opérations sur terre, le gouvernement regarderait ce fait comme une insulte et que dans ce cas, si une escadre anglaise supérieure n'était pas chargée de suivre la flotte autrichienne avec les instructions nécessaires, *il cesserait de garder sa position actuelle*, en un mot un événement de cette nature amènerait probablement la guerre (1) ».

(1) Lettre de lord Palmerston à lord Russell, 1^{er} mai.

Quelque peu sincères que fussent ces déclarations, étant donné la réserve qu'avait gardée jusqu'alors le cabinet britannique, cependant M. de Bismarck sentait l'intérêt qu'il avait à paraître animé des meilleurs sentiments de conciliation et à accepter le principe d'une négociation, quitte à rendre cette négociation impossible par la suite ; pour rendre la discussion stérile, il comptait d'ailleurs sur l'entêtement du Danemark lequel, malgré tous ses malheurs paraissait se refuser à toute concession.

Rien ne s'opposait à la réunion de la conférence, lord Russell y avait convié les puissances signataires du traité de Londres, et toutes avaient accepté. La Confédération germanique invitée à se faire représenter, le baron de Beust avait été désigné pour y soutenir les intérêts de la Diète.

La première séance se tint le 20 avril. Le représentant de la Confédération étant absent, les envoyés prussien et autrichien s'étaient abstenus. Devant l'impossibilité de se réunir, on dut renvoyer l'examen des travaux formant l'objet de la conférence au 25 avril. Ce jour là seulement commencèrent ces discussions stériles, pleines de mauvaise foi et de réticences de la part des Allemands, de ténacité désespérée de la part des Danois et dans lesquelles les plénipotentiaires des autres puissances apportaient une bienveillance toute nonchalante et désabusée.

Cette conférence de Londres qui, suivant le mot de M. Disraëli dans son discours du 4 juillet 1864, « dura le temps d'un carnaval et fut une affaire de masques », ne devait pas avancer d'une heure la solution du litige. Pendant que dans Downing street les négociations se poursuivaient interminables, la lutte se continuait en Danemark et les troupes danoises chassées du Jutland avaient été obligées de chercher un refuge dans leurs îles.

Le 9 mai, les trois premières séances de la conférence avaient abouti à faire conclure entre les belligérants un armistice de un mois, mais au lieu de faire dépendre la levée des blocus par les Danois de l'évacuation du Jutland, le Danemark dut abandonner tous ses avantages tandis que la Prusse et l'Autriche continuaient à occuper leurs positions.

Dans la séance du 28 mai un coup de théâtre se produisit. Le plénipotentiaire autrichien donna lecture d'une proposition inattendue, tendant à séparer complètement les duchés de Holstein et de Schleswig du Danemark et à les réunir en un seul Etat sous la souveraineté du prince héréditaire de Schleswig-Holstein-Sonderbourg-Augustembourg, depuis longtemps oublié, et que le comte Apponyi ressuscitait on ne sait trop pourquoi, fort probablement dans le but de donner satisfaction à l'opinion germanique. Dans cette même séance, le plénipotentiaire français, M. de la Tour d'Auvergne, qui s'était renfermé jusqu'alors dans un mutisme presque complet, prit la parole pour indiquer les vues de son gouvernement se ralliant, disait-il, à une combinaison « conforme au vœu des populations loyalement consultées ». Cette déclaration prenait une importance plus grande, venant après une proposition à peu près semblable de lord Russell qui proposait de partager le Schleswig en deux par une ligne allant de l'embouchure de la Sleï au Danewirke (1), proposition que les plénipotentiaires allemands avaient déclaré devoir être prise en considération par leurs gouvernements. L'en-

(1) Cette idée du partage du Schleswig n'était pas nouvelle ; elle avait été déjà suggérée par lord Palmerston en 1848. Note de lord Palmerston à M. de Bunsen du 23 mai 1848.

voyé russe, M. de Brünnow, avait donné son approbation à cette dernière combinaison, mais s'était déclaré opposé à la solution proposée par le comte Apponyi de réunir en un seul Etat les deux duchés sous le sceptre du duc d'Augustenbourg.

Grande avait été la joie du prétendant lorsqu'il avait appris qu'il avait été question à Londres de le mettre en possession de ses Etats légitimes. La Prusse n'avait pas protesté, M. de Bismarck était donc consentant ! Le 1^{er} juin le Prince vint à Berlin apporter ses remerciements au ministre de Guillaume. Son entrevue avec M. de Bismarck lui enleva toutes ses illusions. La Prusse mettait des conditions à l'élévation au trône du Prince, et quelles conditions ! Occupation par la Prusse de plusieurs points importants dans les duchés, Kiel entre autres ; incorporation des troupes du nouvel Etat dans l'armée prussienne ; obligation pour le nouveau souverain de conclure une convention maritime avec la Prusse pour lui donner les matelots nécessaires à la création de sa flotte. Le prince d'Augustenbourg ne tenta pas de discuter ces conditions et il quitta M. de Bismarck, ayant perdu en quelques instants l'ultime espoir de ceindre une couronne que ni les fausses promesses, ni un parjure n'avaient pu lui faire obtenir.

A Londres les discussions continuaient aussi interminables et stériles ; le 25 juin les plénipotentiaires se réunissaient une dernière fois et prenaient la résolution de clore les travaux de la conférence devant les difficultés invincibles qu'ils rencontraient.

Le lendemain expirait l'armistice ; on le prorogea de quinze jours et les hostilités reprises, les deux îles de Fionie et de Seeland étaient tout ce qui restait de la monarchie danoise.

A Copenhague un nouveau ministère avait été formé et sa première tâche allait être de négocier les conditions de la paix. Le nouveau ministre des affaires étrangères, M. Bluhme, commença ses démarches dès le 12 juillet en adressant une note identique aux deux gouvernements allemands. M. de Bismarck accepta immédiatement d'ouvrir les négociations ; quant au comte Rechberg il spécifia très nettement que tout arrangement était impossible si le roi Christian IX ne renonçait pas à toutes ses possessions situées au sud du Konge-Aa. En d'autres termes le Schleswig en entier, le Holstein et le Lauenbourg devaient être détachés du Danemark et cédés aux deux puissances alliées.

La malheureuse monarchie danoise dut subir toutes les exigences de ses vainqueurs. Le 1^{er} août étaient signés les préliminaires de paix et le 30 octobre le traité de Vienne mettait fin à cette tragédie qui coûtait au Danemark les deux cinquièmes de son territoire et de sa population. Malgré son infériorité numérique, il avait résisté vaillamment pendant six mois aux deux puissances les plus redoutables de l'Allemagne ; le siège de Düppel, la victoire qu'il avait remportée sur mer près de l'île d'Heligoland avait éclairé d'un fugitif reflet de gloire la douloureuse agonie d'une antique monarchie. Et cette guerre inique *entreprise pour défendre les droits de la nationalité allemande* arrachait au Danemark un territoire dont une importante partie était occupée par une population qui toujours avait été danoise et qui, plutôt que de se voir incorporée à l'Allemagne, eût préféré voir le Schleswig partagé d'après les nationalités (1).

(1) Voir deux adresses présentées en septembre 1864 par les habitants du Nord du Schleswig, au roi de Danemark et aux commissaires civils

« Les détails de cette guerre danoise, écrivait lord Palmerston au roi des Belges (1), laisseront dans l'histoire de l'Allemagne une page sur laquelle aucun Allemand honorable ou généreux ne pourra plus tard jeter les yeux sans rougir. J'aurais voulu que la France et la Russie eussent consenti à s'unir à nous pour donner une autre direction à ces affaires, et je suis convaincu qu'un mot de la part des trois grandes puissances eût suffi sans recourir aux armes. »

Regrets tardifs et combien peu sincères ! Lord Palmerston, et avec lui le gouvernement anglais, agirent toujours de façon à rendre impossible cette entente avec la France. Depuis 1856 le cabinet britannique ne manquait pas une occasion d'accroître la mésintelligence qui existait entre les deux grandes puissances occidentales. Au Mexique, en Pologne, en Italie, partout les politiques des deux alliées de Sébastopol étaient en rivalité, aussi n'est-il nullement étonnant que la diplomatie anglaise n'ait pas trouvé à Paris une aide secourable pour soutenir le Danemark. Que si l'on songe en outre que la question de nationalité, à l'abri de laquelle la Prusse pratiqua une des plus brutales annexions des temps modernes, devait être le meilleur moyen de détourner les idées d'intervention de Napoléon, l'étonnement tombe de lui-même de voir la France, rompant avec ses traditions, se renfermer en une égoïste indifférence devant les malheurs d'un ancien et fidèle allié.

Le grand vainqueur du Danemark, ce n'est pas l'empereur d'Autriche, ni même le roi de Prusse, c'est M. de Bismarck. Il est fier de son œuvre et ne s'en cachera pas.

austro-prussiens à Flénsbourg pour demander à rester unis au Danemark.

(1) Lettre du 28 août.

A l'empereur Guillaume qui, après le traité de Francfort, en lui conférant le titre de Prince, lui offrait de mettre dans ses armoiries les armes d'Alsace-Lorraine, il refusa, trouvant que le titre de duc de Lorraine était trop grand, pour lui. « Il n'y a guère qu'un titre que j'aurais volontiers accepté, disait-il à un de ses intimes, c'est celui de duc de Schleswig-Holstein, parce que c'est la campagne diplomatique dont je suis le plus fier (1). »

Pour lui qui se sert du droit uniquement dans la mesure où il peut servir ses desseins, qui place volontiers à la base du droit des gens le droit de conquête, pour M. de Bismarck dont la vie politique semble être la justification du droit de la force, la guerre contre le Danemark est bien la campagne la plus brillante. Cette guerre est peu de chose et cependant c'est le creuset qui lui servira à forger l'arme avec laquelle il abattra l'Autriche, son alliée d'hier et plus tard la France qui, pouvant éloigner le danger, n'a pas su le deviner. Sa fortune le conduira des bords de l'Eider sur les bords du Rhin ; pour le plan qu'il a conçu le Danemark a fait les premiers frais, la France fera le reste.

(1) *Mémoires de Bismarck*, recueillis par Maurice Busch, t. II, p. 96.

CHAPITRE VI

LA POLITIQUE DE M. DE BISMARCK.

La paix de Vienne, en mettant fin au conflit élevé entre le Danemark et l'Allemagne, était loin d'avoir réglé d'une façon définitive les destinées du Schleswig et du Holstein. Elle avait terminé la question danoise et donné naissance à la question des duchés.

Par l'article 3, le roi de Danemark renonçait à tous ses droits sur les duchés de Schleswig, de Holstein et de Lauenbourg en faveur de LL. MM. le roi de Prusse et l'empereur d'Autriche, en s'engageant à reconnaître les dispositions que leurs dites majestés prendraient à l'égard de ces duchés (1).

Le traité fut à peu près universellement mal accueilli, non seulement chez les puissances non allemandes, dont les sympathies étaient toutes allées au Danemark, mais aussi en Allemagne, et surtout dans les deux duchés, qui avaient imploré le secours de la grande patrie pour secouer le joug danois, mais non pas pour passer sous la domination prussienne ou autrichienne.

Dans le nord du Schleswig la population manifestait, par des adresses au roi Christian, son amour pour la patrie

(1) Le traité fut approuvé par les deux Chambres danoises au commencement de novembre 1864. Le Folkething donna son approbation par 71 voix contre 21 (au nombre de ces dernières se trouvait celle de l'évêque Monrad). Le Landsting par 54 voix contre 5.

danoise à laquelle on venait de l'arracher, et signait des pétitions à l'empereur Napoléon III qu'on regardait en Europe comme le protecteur des nationalités opprimées.

Tandis que les Danois du Schleswig venaient saluer une dernière fois leur ancien souverain, en s'arrêtant avec bonheur au souvenir du passé, et se remémorant la longue série d'années pendant lesquelles ils avaient vécu sous le doux sceptre des rois danois (1), la population allemande des duchés envoyait à l'empereur d'Autriche et au roi de Prusse une adresse dans laquelle elle exprimait l'espoir : 1° qu'il serait procédé à un examen juridique impartial de la question de savoir qui devait être appelé à succéder dans la souveraineté des duchés de Schleswig et de Holstein, et 2° que le résultat de cet examen serait présenté à une assemblée des Etats du Schleswig-Holstein, légalement élue.

La situation ne s'était en aucune façon éclaircie par le démembrement de la monarchie danoise. L'Allemagne avait dénié au roi Christian IX le droit de réunir sous son sceptre la totalité des Etats qui composaient la monarchie de Frédéric VII : dès lors le roi Christian n'était pas souverain du Schleswig ni du Holstein, il n'était que le *possesseur provisoire* de ces deux duchés, et par le traité du 30 octobre, il n'avait pu céder à l'Autriche et à la Prusse des droits de souveraineté absolue qu'il n'avait pas ; il leur avait simplement transféré cet état de possession qui, tout précaire qu'il était, donnait toutefois des droits à ces deux puissances à l'exclusion du reste de l'Allemagne. Ces droits, M. de Bismarck entendait les faire valoir, et dès le 29 novembre, il adressait aux cabinets de Dresde et

(1) Adresse présentée au roi par une députation de Danois des bailliages du nord de Hadersleben et d'Apenrade.

de Hanovre deux notes dans lesquelles il invitait les deux gouvernements, l'exécution fédérale pouvant être considérée comme terminée, à rappeler les commissaires civils et les troupes qu'ils avaient envoyés dans les duchés pour diriger la procédure d'exécution, conformément à la résolution fédérale du 1^{er} octobre 1863. Le ministre prussien ajoutait que l'Autriche et la Prusse avaient seules droit à l'administration et à l'occupation militaire des duchés, chacune des deux puissances pouvant exiger qu'aucune autre autorité ni force militaire que la sienne propre ou celle de sa co-possédante provisoire n'y fût admise.

Le Hanovre se déclara prêt à entrer dans les vues du cabinet prussien et à rappeler des duchés ses troupes et le commissaire civil qu'il y avait nommé. Il en fut autrement de la Saxe. M. de Beust tenta de faire maintenir l'occupation fédérale jusqu'à ce que la Diète se trouvât en position de remettre la possession et l'administration au possesseur reconnu par elle comme légitime. Cette résistance du cabinet saxon n'eut d'autre effet que de provoquer l'irritation de la Prusse qui somma les gouvernements de Saxe et de Hanovre « d'évacuer les duchés sans attendre la décision de l'assemblée fédérale ; en cas de refus les villes de Hanovre et de Leipzig seraient occupées par les troupes prussiennes concentrées à Minden et à Berlin ».

En même temps le prince de Hohenzollern était envoyé à Vienne, moins pour arrêter les bases suivant lesquelles devait être établi le condominium austro-prussien sur les duchés, que pour réchauffer le zèle du gouvernement autrichien, et l'empêcher de contrecarrer, quant à présent du moins, la politique prussienne dans l'orientation que lui donnait le traité de Vienne.

Quelle était au point de vue juridique la nouvelle situa-

tion du Schleswig, du Holstein et du Lauenbourg ? Le traité de Vienne avait été muet sur ce point ; il appartenait à la Prusse et à l'Autriche de prendre telles mesures qu'elles jugeraient convenables à l'égard de ces duchés. M. de Bismarck n'avait encore aucun motif pour évincer la puissance qui avait coopéré avec lui au démembrement du Danemark ; il avait merveilleusement compris qu'un jour ou l'autre les trois provinces tomberaient fatalement dans le patrimoine de la Prusse, mais il importait, pour le moment, de prolonger une situation trouble, susceptible de faire surgir chaque jour de nouvelles difficultés, quitte à en sortir par un coup de force dans lequel il avait confiance, qu'il appelait même de tous ses vœux.

C'est ce qui amena la Prusse à établir, de concert avec l'Autriche, le condominium dans les duchés.

De toutes les combinaisons propres à faire naître à bref délai de nouvelles complications, ce condominium austro-prussien fut certainement la plus ingénieuse.

L'esprit reste confondu devant un tel mépris du droit, et on ne sait trop quelle chose doit le plus étonner : ou bien la hardiesse machiavélique du ministre prussien, ou bien la politique pusillanime et imprévoyante du cabinet autrichien.

M. de Bismarck, on le sait, ne s'embarrassait pas de chercher une justification à ses actes ; il s'occupait peu de subordonner sa conduite aux principes existants, qu'il méprisait à moins qu'ils ne pussent lui servir ; aussi le fait d'une copossession, d'une indivision internationale, bien que n'étant et ne pouvant être régie par aucune règle, n'était-il nullement pour l'effrayer.

L'indivision a toujours été fort mal vue de toutes les législations. La loi romaine voit en elle une source de

querelles qu'il est de l'intérêt public de faire cesser, aussi réglemente-t-elle l'état d'indivision d'une façon rigoureuse. *Discordias solet parere communio*. On retrouve dans l'ancien droit et dans le droit actuel la même difficulté de la part du législateur à admettre un état de fait qu'il considère comme néfaste, et qu'il proscrirait même volontiers comme contraire à l'ordre public. Il était toutefois impossible de rejeter de parti pris, hors du domaine du droit interne, le principe de la propriété indivise, sans porter parfois un grave préjudice aux parties en cause. Cette forme anormale de propriété est donc restée inscrite dans les législations actuelles, mais elle y est tellement en défaveur, qu'elle conserve toujours un caractère provisoire, chacun des propriétaires communistes conservant toujours la plus grande facilité pour la faire cesser « nonobstant prohibitions et conventions contraires ».

Ce qui est fâcheux en droit privé ne doit plus être admis en droit international. Il est facile en effet de poser, pour le droit interne, des règles précises dont l'inobservation entraînera une action judiciaire et aura une sanction possible, tandis qu'en ce qui concerne les relations des nations entre elles, comme il n'existe pas de tribunal supérieur pouvant régler les conflits, la sanction n'existe plus et la solution des difficultés ne pourra plus dès lors dépendre que de la loi du plus fort.

Or, tous les actes de M. de Bismarck se rapportaient à cette loi du plus fort ; d'elle il faisait dépendre l'exécution de tous ses engagements internationaux, et ce fut elle qui lui donna l'idée de transporter du droit civil dans le domaine du droit des gens le détestable principe de l'indivision, et d'opposer à la propriété indivise d'une succession entre

co-héritiers, la souveraineté collective d'un pays tout entier entre deux grands Etats.

Le condominium austro-prussien sur le Schleswig et le Holstein fut une innovation, et il faut espérer, pour l'honneur de l'Europe, qu'il restera la seule manifestation de ce genre. Il constitua jusqu'à un certain point une sorte de réminiscence des anciens parages français que Guyot, dans son *Dictionnaire de jurisprudence*, nous dit avoir été « institués au moyen-âge au profit de l'Eglise, qui, craignant, dans des temps orageux, de perdre ses biens par la force et la violence de certains seigneurs, s'associait avec d'autres et leur cédait la moitié de ses droits, pour les intéresser à conserver le tout par leur autorité ».

Un dernier vestige de cette institution du moyen-âge subsiste encore de nos jours. La situation du petit pays d'Andorre est restée telle que l'avaient organisée les parages des 7 et 8 septembre 1278, et peut-être pourrait-on trouver une certaine analogie entre la cosuzeraineté de la France et de l'évêque d'Urgel sur l'Andorre et le condominium austro-prussien sur les duchés ; il y a toutefois, entre ces deux dominations collectives, beaucoup plus de dissemblances que d'analogies.

Il est évident que pour ceux (1) qui considèrent l'Andorre comme une sorte de République, de petit Etat indépendant soumis au protectorat collectif de la France et de l'Espagne, un rapprochement quel qu'il soit entre le con-

(1) En ce sens : Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. 1, p. 193 ; Holtzendorff, p. 62 ; Bry, p. 47 ; Renault, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1881, p. 223 ; Calvo, *Droit international*, I, § 74 ; Bonfils, p. 88 ; Engelhardt, *Les protectorats anciens et modernes*, p. 131 ; Heffter, *Le droit international de l'Europe*, p. 57. En sens contraire : Despagnet, *Essai sur les protectorats*.

dominium sur les duchés et celui sur l'Andorre ne saurait être fait. Je crois toutefois qu'il est difficile de trouver dans la situation internationale qu'occupe l'Andorre les signes distinctifs d'un Etat protégé, encore que ces signes soient, en droit des gens, essentiellement variés et assez mal définis. Le protectorat suppose toujours un état de mi-souveraineté chez le protégé. Or un attribut essentiel de la souveraineté totale ou partielle est l'exercice d'une justice indigène vis-à-vis des nationaux du pays. En Andorre une telle justice n'existe pas, du moins à tous les degrés. Les battles, baillis ou bayles, nommés par les viguiers, délégués des co-princes, statuent en matière civile et correctionnelle au premier degré ; l'appel se fait devant le juge des appellations, nommé alternativement à vie par chacun des co-princes ; enfin la juridiction du troisième degré est représentée au choix des parties soit par le tribunal ecclésiastique de l'évêque d'Urgel, soit par le tribunal supérieur d'Andorre siégeant à Perpignan. En outre si le pays d'Andorre avait été considéré comme un Etat, il aurait certainement figuré en cette qualité dans les arrangements internationaux intervenus pour délimiter la France de l'Espagne, or on ne trouve son nom mentionné dans aucun de ces traités, spécialement dans le traité des Pyrénées du 7 novembre 1659.

Il est plus juste de dire avec M. Méringhac que « l'Andorre constitue un anachronisme, une conception féodale égarée dans le xix^e siècle, un souvenir des âges disparus, semblable à ces empreintes qui datent des temps reculés et apparaissent tout à coup à la suite de quelque découverte archéologique » (1).

(1) Méringhac, *La condition internationale de l'Andorre*, p. 16.

La suzeraineté d'Andorre est restée en dehors du droit des gens de l'Europe moderne et on ne doit pas lui appliquer les règles qui ont présidé à la conception internationale des Etats contemporains. Son administration est toujours réglée par les pariajes de 1278 qui avaient établi un véritable condominium entre le comte de Foix et l'évêque d'Urgel. L'unique changement survenu dans sa situation provient de la transmission des droits du comte de Foix à la couronne de France, établissant ainsi la cosuzeraineté de l'Andorre telle qu'elle existe encore aujourd'hui entre la France et l'évêché d'Urgel.

A ce titre le condominium andorran présente une certaine analogie avec celui créé dans les duchés à la suite du traité de Vienne, mais ces deux dominations collectives se différencient autant par les causes qui les ont motivées et par leur objet que par les effets qui en ont résulté.

La cosuzeraineté établie en Andorre par les pariajes de 1278 fut une mesure rationnelle et conforme aux principes des coutumes du moyen-âge ; on peut même dire qu'elle eut un caractère juridique car elle constitua la sentence rendue par six arbitres chargés par l'évêque d'Urgel et le comte de Foix de régler les difficultés pendantes entre eux et de mettre fin à des hostilités sans cesse renaissantes. Au contraire le condominium sur les duchés fut le résultat d'une guerre et le préliminaire d'une annexion et son établissement fut une violation des règles du droit international.

Les pariajes de 1278 réglaient d'une façon très précise l'administration intérieure de l'Andorre ; en plaçant à l'origine ce petit territoire sous l'autorité suprême d'un seigneur français et d'un évêque espagnol, ils lui donnaient une administration propre avec ses viguiers, son

conseil général, ses conseils de paroisse et ses conseils de quartier et enfin sa milice. Tout ce qui pouvait toucher à la future administration du Schleswig et du Holstein était au contraire systématiquement écarté du traité du 30 octobre 1864 ; les deux duchés devenaient possessions de l'Autriche et de la Prusse qui étaient libres d'y organiser un régime à leur choix. En changeant de patrie, les pays détachés du Danemark n'étaient pas érigés en Etat malgré le désir de leurs habitants et de l'Allemagne ; il étaient soumis à une double souveraineté, les deux puissances allemandes, du fait de l'indivision conservant chacune des droits égaux à la possession de l'un et de l'autre des duchés. Les droits que les deux co-princes conservent sur l'Andorre sont beaucoup moins complets, leur condominium n'est pas synonyme d'indivision, ni l'un ni l'autre ne peut prétendre à une domination sur les vallées andorranes (1).

En Schleswig-Holstein le régime nouvellement établi était essentiellement provisoire, tout était obscurité dans l'administration ; en outre l'indivision vexait au plus haut point les populations. En Andorre au contraire la cosouveraineté subsiste depuis les parages de 1278, l'organisation y est rationnelle, elle n'a guère varié et semble devoir subsister longtemps encore. D'ailleurs les efforts des habitants ont toujours tendu à maintenir l'état de choses, et lorsque la révolution eut rompu les liens qui les unissaient à la France, ils s'adressèrent eux-mêmes à Napoléon pour lui demander de rétablir le régime ancien.

Enfin les duchés de l'Elbe formaient un territoire d'une étendue relativement considérable, non inférieure à celle

(1) Par là l'Andorre se rapprocherait d'un Etat protégé ou mieux d'un Etat vassal, car elle paie une redevance à la France et à l'évêque d'Urgel.

de certains Etats souverains d'Allemagne ; ils étaient susceptibles de constituer eux-mêmes un Etat indépendant, tandis que le minuscule pays d'Andorre ne comprend que 452 kilomètres carrés, n'est peuplé que de 6.000 habitants et ne peut par conséquent guère songer à exercer des droits de souveraineté.

Le condominium établi par le traité du 30 octobre 1864 sur le Schleswig et le Holstein ne présente donc que de très loin de faibles analogies avec la cosuzeraineté à laquelle sont soumises les vallées andorranes.

La constitution actuelle des Etats européens nous offre encore un exemple de condominium, mais appliqué à un territoire d'une étendue si infime, que le droit international s'en est désintéressé. Il est, à vrai dire, presque aussi audacieux de vouloir établir un parallèle entre le territoire de Moresnet et les pays arrachés au Danemark que de comparer la situation des duchés à celle de l'île des Faisans, dans la Bidassoa, indivise entre la France et l'Espagne, comme une borne frontière appartient par moitié aux deux pays qu'elle sépare. Et cependant l'organisation qui règle les destinées du petit territoire de Moresnet est beaucoup plus intelligente que celle à laquelle allaient être soumis le Schleswig et le Holstein pendant une longue période de deux années.

En Moresnet l'indivision est complète. Elle date du traité signé à Aix-la-Chapelle le 26 juin 1816, entre le roi de Prusse et celui des Pays-Bas, dans lequel les deux souverains fixaient la limite entre leurs Etats. L'article 47 de ce traité partageait entre les deux royaumes le territoire de la commune de Moresnet à l'exception d'une partie centrale sur laquelle on n'avait pu se mettre d'accord, les souverains des deux pays limitrophes ne voulant ni l'un

ni l'autre renoncer à cette bande de terre d'une importance nulle comme étendue, mais qui possédait un sous-sol d'une extrême richesse en zinc. Le traité ne tranchait pas la contestation, au contraire il l'enregistrait et se bornait à soumettre cette portion de terre à une administration commune, lui donnant en même temps le privilège de ne pouvoir être occupée militairement par aucune des deux puissances. Dans la pensée des deux gouvernements, l'indivision n'était que provisoire, mais il arriva qu'elle devint en quelque sorte définitive. Lorsque l'indépendance de la Belgique fut proclamée, les titres de la Hollande passèrent au royaume belge, le Moresnet vit un de ses copropriétaires changer de personnalité, mais le régime auquel il était soumis subsista. Le condominium s'est perpétué depuis lors, et rien ne semble indiquer qu'il doive bientôt prendre fin.

L'exemple du Moresnet où la possession collective d'un territoire a donné de bons résultats est-il susceptible de donner au condominium droit à la vie internationale ? Cela serait excessif. La bonne harmonie qui n'a pas cessé de présider aux rapports prusso-belges pour tout ce qui touchait à leur copossession est due à des causes spéciales qui ne peuvent être généralisées. Moresnet indivis était d'ailleurs d'une importance territoriale trop minime pour que sa possession indivise pût amener une mésintelligence quelconque entre ses copropriétaires. Avec ses 350 hectares il constitue un domaine privé plutôt qu'une province, mais c'est un domaine prospère auquel un acte international a donné un caractère juridique spécial qu'il ne demande nullement à changer. Son organisation est restée soumise à la loi française d'avant 1815. La Prusse et le royaume des Pays-Bas, puis plus tard la Belgique n'ont

pas jugé utile de lui donner une constitution propre. Les deux puissances copossédantes ont toujours exercé des droits sinon bien définis, du moins rigoureusement égaux, et l'histoire du petit territoire de Moresnet est, depuis près d'un siècle, celle d'une agglomération d'individus qui tous, chose assez rare, sont satisfaits de leur sort.

Pour qu'une mesure administrative soit valable en Moresnet, il lui faut l'accord des deux commissaires prussien et belge. Les affaires litigieuses sont portées, au choix des parties, devant les tribunaux de l'un ou de l'autre royaume ; la police est exercée par les gendarmes de la localité belge ou prussienne la plus rapprochée. En somme le pouvoir législatif et réglementaire appartient indivisément à la Prusse et à la Belgique, le pouvoir judiciaire et de police appartient à l'une ou à l'autre puissance.

Si l'Autriche et la Prusse avaient songé à maintenir provisoirement l'administration danoise dans le Schleswig, le Holstein et le Lauenbourg, le gouvernement austro-prussien aurait pu s'exercer dans les duchés sans froissements ni pour les populations, ni pour les Etats gouvernants. Au lieu d'adopter cette solution rationnelle, les deux puissances allemandes s'empressèrent de proscrire tout ce qui était danois, préférant livrer les duchés à l'anarchie, et se souciant peu d'étouffer les pays qu'elles venaient de conquérir sous le poids d'une double administration divergente par ses vues et par son action.

L'article 20 du traité du 30 octobre portait que les titres de propriété, documents administratifs et de justice civile seraient remis aux commissaires du nouveau gouvernement dans le plus bref délai possible. Ces deux commissaires nommés dans les duchés par la Prusse et par

l'Autriche établirent leur siège à Schleswig ; au commencement de 1865 ils instituèrent une régence provinciale des duchés, composée de cinq membres, chargée, sous leur surveillance, de l'administration ordinaire.

Combien nous sommes loin de l'organisation si judiciaire de la cosuzeraineté en Andorre et du condominium en Moresnet. La création de M. de Bismarck dans les duchés était bien vraiment une œuvre originale. Le condominium austro-prussien fut une chose unique et monstrueuse, plus mauvaise encore que le détestable système copartageant, employé déjà un siècle auparavant par ces deux mêmes puissances allemandes, auxquelles s'était jointe la Russie, lors du premier partage de la Pologne système qui d'après Pradier-Fodéré « a fait le malheur de l'Europe » et qui ne semble pas pour M. de Martens « avoir été puisé à la source du droit des gens » (1).

L'Autriche et la Prusse, en devenant les co-possesseurs des duchés, comprenaient d'une façon toute différente cette souveraineté en commun. Toutes deux considéraient cet état de condominium comme essentiellement provisoire, mais tandis que M. de Bismarck attendait patiemment l'occasion, qu'il allait désormais s'efforcer de faire naître, d'obtenir pour la Prusse seule la totalité des pays enlevés au Danemark, l'Autriche n'avait jamais eu une arrière-pensée d'ambition, en ce qui concernait des territoires beaucoup trop éloignés de l'Empire pour que leur acquisition pût la tenter. Le gouvernement de François-Joseph n'avait fait la guerre au Danemark que pour se concilier les sympathies de l'Allemagne et afin d'éviter que la Prusse ne prît seule la direction des intérêts alle-

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. I, n° 284.

mands. Les hostilités terminées, le cabinet de Vienne n'aurait vu aucun inconvénient à remettre les duchés entre les mains du prince d'Augustenbourg, mais il ne pouvait agir que de concert avec la Prusse. Or M. de Bismarck, tout en déclarant bien haut qu'il était toujours fort bien disposé pour la candidature Augustenbourg, maintenait, pour son acceptation définitive, les conditions qu'il avait énumérées au Prince lors de la visite que celui-ci lui avait faite le 1^{er} juin, à la suite de la solution inattendue, proposée à Londres par le plénipotentiaire autrichien, de réunir les duchés en un seul Etat sous sa souveraineté.

Depuis cette époque des doutes s'étaient élevés dans l'esprit du ministre de Guillaume au sujet des droits que pouvait faire valoir le prince Frédéric d'Augustenbourg. Dans la séance de la Conférence de Londres du 28 mai, le représentant russe, le baron de Brünnow, n'avait-il pas déclaré qu'il se trouvait dans l'obligation de manifester son dissentiment à l'égard de la proposition du comte Apponyi. A son avis en effet le prince d'Augustenbourg n'était pas le seul qui eût des prétentions à élever. Lorsque la question de succession dans le Holstein viendrait à s'ouvrir, d'autres droits réclameraient un examen sérieux, et notamment le grand-duc d'Oldenbourg aurait à faire valoir de justes titres.

A la pensée que le prince d'Augustenbourg ne réunissait peut-être pas sur sa tête tous les droits à la succession dans les duchés, M. de Bismarck s'était senti pris de scrupules et il avait éprouvé le besoin de confier la solution de la question à une réunion de jurisconsultes. Toutes les facultés de droit de l'Allemagne avaient bien, depuis longtemps, résolu le problème en faveur du prince d'Au-

gustenbourg, mais toutes ces décisions étaient, pour le ministre prussien, suspectes de partialité et il préférait de beaucoup, et pour cause, le jugement des professeurs de droit prussiens. Les syndics de la couronne se mirent à l'œuvre, mais le dossier était tellement volumineux, qu'il était difficile de déterminer le temps nécessaire à son dépouillement.

Entre temps M. de Bismarck précisait dans une dépêche au baron de Werther (1), plénipotentiaire prussien à Vienne, les conditions auxquelles la Prusse consentirait à la formation d'un Etat de Schleswig-Holstein. Le nouvel Etat, d'après les vues du cabinet de Berlin, devait rester sous la protection de la Prusse. En conséquence le futur duc devait confier absolument au roi de Prusse tous les moyens de défense des duchés, lui laissant le soin d'organiser l'armée et la flotte pour assurer la défense et protéger les intérêts des deux pays. En outre le roi de Prusse devait être laissé libre de former en un corps d'armée particulier les troupes des duchés ou de les confondre avec d'autres troupes, de leur assigner leurs quartiers soit en Prusse, soit dans les duchés, de faire stationner des troupes prussiennes dans le nouvel État et d'y régler les rapports de garnison. Enfin la Prusse se réservait certains territoires où elle pouvait exercer tous les droits de souveraineté. C'était en somme rééditer, sans les atténuer, les conditions qu'avait indiquées le 1^{er} juin M. de Bismarck au prince d'Augustenbourg, et que celui-ci avait naturellement repoussées avec hauteur.

Cette dépêche reçut à Vienne, il n'est pas besoin de le dire, le plus fâcheux accueil.

(1) Dépêche du 22 février 1865.

Les visées ambitieuses de M. de Bismarck commençaient à être percées à jour par le gouvernement autrichien. Le nouveau ministre des affaires étrangères, comte de Mensdorff-Pouilly, aurait-il plus de clairvoyance que M. de Rechberg auquel il avait succédé, cela était douteux ; mais ce qui était de toute évidence, c'est que l'opinion publique en Autriche était violemment surexcitée et que l'accord austro-prussien devenait chaque jour pour tous un fardeau plus insupportable. Moins d'un mois après la conclusion de la paix du 30 octobre, la « Presse » de Vienne s'élevait avec violence contre la diplomatie prussienne. Pour elle la Prusse est le Piémont de l'Allemagne et les *bureaucrates* prussiens, les *hobereaux* prussiens, les *lieutenants* prussiens sont les trois éléments qui *constituent cet organisme artificiel* qu'on appelle la Prusse.

Quinze mois après, la Prusse, que l'auteur de cet article qualifiait dédaigneusement de Piémont allemand, faisait alliance avec le Piémont italien, pour écraser l'Autriche, en attendant de constituer sous son hégémonie l'unification de l'Allemagne, comme le Piémont venait de créer celle du royaume d'Italie !

A la dépêche du 22 février 1865, le cabinet autrichien avait répondu en entamant des négociations avec les Etats secondaires allemands. Ces négociations aboutirent le 6 avril à une délibération, où l'Autriche fit adopter à la Diète par 9 voix contre 6, et malgré les efforts de la Prusse, une motion des gouvernements de Bavière, de Saxe et de Hesse-Darmstadt tendant à remettre au prince d'Augustenbourg le duché de Holstein. De Kiel, où il se trouvait, le prétendant écrivit aussitôt à son représentant à Berlin, M. d'Ahlefeld, pour lui indiquer toutes les concessions qu'il était disposé à faire au gouvernement prussien.

Le désir qu'il éprouvait de devenir un souverain autrement que *in partibus*, lui faisait accepter la plupart des conditions imposées par la Prusse.

Mais déjà il n'était plus temps. Les légistes de la couronne dépouillaient leur volumineux dossier, ils établiraient les droits de tous et de chacun. La Prusse elle-même ne pouvait-elle pas s'ajouter au nombre des prétendants à la succession de Frédéric VII ? Un certain docteur Elving avait prouvé, avec force citations, que la maison de Brandebourg avait droit à la moitié des deux duchés, en vertu du contrat de mariage du prince électeur Joachim I^{er} en l'an 1500 avec la princesse Elisabeth, fille de Jean, roi de Danemark et duc de Holstein.

En attendant que fussent élucidés les droits de la Prusse dans la question de succession, le gouvernement de Berlin agissait comme s'il avait été le maître exclusif dans les duchés. Le 3 avril, le commissaire civil prussien, baron de Zedlitz, adressait au gouvernement de Schleswig-Holstein un rescrit dans lequel il annonçait que le roi Guillaume avait transféré de Dantzig à Kiel la station maritime de la Baltique. L'Autriche avait vivement protesté contre cette main-mise définitive de la Prusse sur le magnifique port holsteinois et le commissaire impérial, le baron de Halbhüber de Festvil, avait invité le gouvernement schleswig-holsteinois à annuler l'ordonnance qu'il avait prise à la suite du rescrit du commissaire prussien.

A partir de ce moment, l'administration des deux commissaires prussien et autrichien dans les duchés fut en continuel désaccord. Les actes du représentant prussien tendaient à une main-mise de plus en plus complète de la Prusse sur les duchés, tandis que l'attitude du commissaire autrichien indiquait nettement qu'il considérait sa mission comme essentiellement provisoire.

Aussi l'étonnement fut-il général lorsqu'on apprit au mois d'avril que la Prusse avait fait à l'Autriche une proposition tendant à convoquer les Etats du Schleswig-Holstein. La population des duchés avait toujours manifesté son amour pour l'indépendance et n'avait jamais caché la crainte qu'elle éprouvait d'être un jour annexée par la Prusse. M. de Bismarck n'ignorait pas cet état d'esprit ; allait-il donc abandonner la proie qu'il avait si longtemps et si patiemment convoitée et qui était à la veille de lui échoir ? Bien loin de lui était cette pensée ; ce qu'il voulait, c'était gagner du temps. L'organisation militaire de la Prusse, totalement transformée sous l'impulsion du roi Guillaume, devenait menaçante pour les Etats secondaires de l'Allemagne, mais elle n'était pas encore suffisamment avancée pour que M. de Bismarck crût pouvoir lutter avec avantage contre le colosse autrichien. Le moment n'était pas venu de dicter sa conduite au cabinet de Vienne ; avant de triompher de lui il était préférable de paraître lui donner un semblant de satisfaction et c'est ce à quoi s'employa M. de Bismarck avec une très rare habileté. La pensée de convoquer les Etats du Schleswig-Holstein, qu'il avait exprimée dans une dépêche du 17 avril au baron de Werther, devait permettre au cabinet de Berlin d'engager avec le gouvernement autrichien une négociation qu'il se promettait bien de faire durer indéfiniment. D'après quelle loi électorale devrait-on convoquer la nouvelle assemblée ? D'après celle de 1854 ou celle de 1848 ? On discuta sur cette question pendant longtemps, et pendant que les dépêches s'échangeaient entre Berlin et Vienne, la situation allait toujours en s'aggravant dans les duchés, où la divergence des deux politiques prussienne et autrichienne était de plus en plus marquée.

La Prusse, prétendant que la présence du prince d'Augustenbourg à Kiel était une cause de trouble permanent, aurait voulu procéder à son expulsion afin de supprimer l'inégalité qui existait entre les deux prétendants, le grand-duc d'Oldenbourg ne pouvant exercer la même influence dans les duchés puisqu'il s'en trouvait éloigné. L'Autriche ne pouvait consentir à expulser, de concert avec la Prusse, un prince qu'elle n'avait jamais cessé de considérer comme l'héritier légitime du trône schleswig-holsteinois, aussi opposa-t-elle à ces propositions une fin de non-recevoir absolue.

Le 21 juin le roi de Prusse se rendit aux eaux de Carlsbad où on avait pensé qu'il recevrait la visite de l'empereur d'Autriche. La situation était tellement tendue entre les deux grandes puissances allemandes que l'entrevue n'eut pas lieu. Au mois de juillet le roi Guillaume quitta les eaux de Carlsbad pour celles de Gastein et il convoqua ses ministres à Ratisbonne le 21 juillet. La guerre allait-elle sortir de cette délibération ?

Sur ces entrefaites on apprit que les jurisconsultes de la couronne avaient enfin terminé leurs travaux. La décision qu'ils présentèrent au roi de Prusse constituait le monument le plus remarquable de la logique prussienne.

La maison d'Augustenbourg n'avait aucun droit à la succession totale ou partielle des duchés, tant parce que le père du duc Frédéric avait renoncé à ses droits et reconnu d'avance les arrangements à prendre relativement à la succession au trône, que parce qu'il était impossible de prouver la succession par primogéniture dans la maison princière d'Augustenbourg ;

Le grand duc d'Oldenbourg n'avait de droit éventuel que sur l'héritage de la maison de Gottorp ;

En vertu de la loi de succession du 31 juillet 1853, qui avait été publiée et mise légalement en vigueur dans les duchés, il n'y avait de légalement valables que les droits de Christian IX, qui avaient été cédés à la Prusse et à l'Autriche par le traité de Vienne (1).

Le roi Christian avait donc joui légalement de tous les droits de souveraineté sur le Schleswig et le Holstein. C'était, il est vrai, la contestation par l'Allemagne de ces mêmes droits qui avait amené la guerre de 1864 et le démembrement du Danemark, et la conséquence logique et honnête de la décision des syndics de la couronne de Prusse aurait dû être, semble-t-il, la restitution des deux duchés à leur souverain légitime. Mais c'eût été mal connaître M. de Bismarck de le croire capable d'abandonner ainsi de gaité de cœur, et pour une simple question d'équité, des territoires dont il pouvait si facilement doter la Prusse. Pour lui, la décision des juriconsultes prussiens était la justification de sa politique aux yeux de l'Europe, justification vraiment fort aisée à obtenir, la consultation n'ayant été provoquée par ses soins que parce qu'il était certain du résultat. Ce qui ressortait des recherches des syndics c'est que Christian IX ayant cédé à la Prusse et à l'Autriche les droits qu'il possédait sur les duchés, et ces droits étant les seuls légitimes, les deux grandes puissances allemandes étaient devenues par le traité de Vienne les seuls possesseurs légitimes du Schleswig, du Holstein et du Lauenbourg.

M. de Bismarck s'empessa de donner à ce rapport une certaine publicité. Comment put-il une fois encore faire partager ses vues et faire accepter cette décision par le

(1) Analyse de la décision des syndics de la couronne publiée par le *Moniteur* du 7 août 1865.

cabinet de Vienne et par l'envoyé autrichien à Gastein, M. de Bloome ?

La situation était cependant des plus critiques ; l'amitié qui unissait les deux souverains allemands recula l'échéance fatale et la guerre fut momentanément écartée. Le 14 août la convention de Gastein rétablit l'alliance austro-prussienne et consolida, en lui apportant toutefois quelques modifications, le provisoire établi en Schleswig-Holstein depuis près d'un an.

L'empereur d'Autriche et le roi de Prusse s'étant convaincus, disaient les considérants de la convention, que le condominium qui avait existé jusqu'à présent dans les pays cédés par le Danemark, entraînait des inconvénients de nature à compromettre la bonne intelligence entre leurs gouvernements, ainsi que les intérêts des duchés, prenaient la résolution de ne plus exercer désormais en commun les droits qui leur avaient été dévolus, mais d'en opérer le partage géographique, jusqu'à ce qu'il fût pris des arrangements ultérieurs.

En conséquence aux termes de l'article 1^{er}, l'exercice des droits acquis en commun par les deux puissances contractantes en vertu de l'article 3 du traité du 30 octobre 1864 passait, *sans préjudice de la persistance de ces droits des deux puissances à la totalité des deux duchés*, pour le duché de Holstein à S. M. l'empereur d'Autriche, pour le duché de Schleswig à S. M. le roi de Prusse.

On promettait bien par l'article 2 de proposer à la Diète fédérale la création d'une flotte allemande et d'assigner à celle-ci le port de Kiel comme port fédéral, mais il était à prévoir que cette proposition aurait le même sort que toutes celles que M. de Bismarck avait faites jusqu'alors, avec l'intention formelle de ne pas les exécuter. D'ailleurs la

Prusse poussait activement ses travaux d'installation dans ce même port de Kiel, dont elle s'attribuait le commandement et la police. En outre elle se faisait autoriser à construire les fortifications nécessaires à la défense vis-à-vis de la passe de Friederichsort et à installer sur la rive holsteinoise de la baie les établissements maritimes appropriés aux nécessités du port de guerre, conservant également le commandement de ces fortifications et de ces établissements.

La Prusse, pendant la durée du partage, obtenait de conserver deux routes militaires à travers le Holstein, l'une de Lübeck à Kiel, l'autre de Hambourg à Rendsbourg (art. 4).

Elle conservait à sa disposition un fil télégraphique pour relier Kiel à Rendsbourg et le droit de faire circuler sur les deux routes, à travers le duché de Holstein, des voitures de poste prussiennes avec ses propres employés (art. 5).

Elle obtenait le droit exclusif de creuser le canal de la mer du Nord à la Baltique à travers le Holstein (art. 7).

Enfin par l'article 9 l'empereur d'Autriche cédait au roi de Prusse tous les droits que lui avait conférés le traité de Vienne sur le duché de Lauenbourg moyennant une somme de 2.500.000 rixdales de Danemark.

Cette convention fut ratifiée au cours de l'entrevue qui eut lieu les 19 et 20 août à Salzbourg entre l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse.

La paix était de nouveau assurée, mais au prix de quelle injustice !

La situation anormale qui régnait en Schleswig-Holstein était maintenue sauf quelques modifications administratives. Le condominium demeurait ; on conservait l'indi-

vision pour le tout en séparant l'administration. On avait tenté de justifier l'agression contre le Danemark par l'aspiration des populations des duchés vers l'unité et on séparait brutalement le Schleswig du Holstein pour mettre l'un sous l'autorité prussienne et l'autre sous l'administration autrichienne. La seule chose qui demeurait commune au Schleswig et au Holstein était un pavillon provisoire schleswig-holsteinois que les armateurs pouvaient arborer sur leurs navires, s'ils ne préféraient le pavillon prussien ou autrichien. Enfin on trafiquait du Lauenbourg et de ses habitants comme d'un territoire et de son bétail. Et pour conclure, ce honteux marchandage ne faisait que différer la guerre, il laissait en effet toutes choses en suspens, n'accomplissait que du provisoire et ne consacrait rien de définitif.

La convention de Gastein suscita en Europe et surtout en Allemagne un mouvement unanime de réprobation.

Le gouvernement français ne cacha pas son mécontentement, et dans une dépêche adressée aux agents diplomatiques de France, M. Drouyn de Lhuys manifestait une véritable indignation. « Sur quel principe, y disait-il, repose la combinaison austro-prussienne ? Nous regrettons de n'y trouver d'autre fondement que la force, d'autre justification que la convenance réciproque des deux co-partageants. C'est là une pratique dont l'Europe actuelle était déshabituée, et il en faut chercher les précédents aux âges les plus funestes de l'histoire. La violence et la conquête pervertissent la notion du droit et la conscience des peuples. Substitués aux principes qui règlent la vie des sociétés modernes, elles sont un élément de trouble et de dissolution, et ne peuvent que bouleverser l'ordre ancien, sans édifier solidement aucun ordre nouveau (1). »

(1) Circulaire du 29 août.

Quant au cabinet britannique il ne tarda pas, lui aussi, à exhaler sa mauvaise humeur, et dans une circulaire datée du 14 septembre et adressée à ses agents, lord Russell constatait avec amerlume que « tous les droits, vieux ou neufs, fondés sur les pactes solennels des souverains ou sur la claire expression de la volonté populaire, avaient été mis à néant par la convention de Gastein, la domination de la force restant la seule puissance connue et respectée. »

Il semble toutefois que plus l'ambition de M. de Bismarck devient exigeante, moins elle doit porter ombrage à la politique anglaise ; une Prusse puissante ne sera-t-elle pas en effet un contrôle efficace pour les deux nations « ambitieuses et agressives » la France et la Russie sur lesquelles le gouvernement britannique a les yeux immuablement fixés. Lord Palmerston, écrivant le 13 septembre à lord Russell, lui exposait ses vues sur l'attribution du Schleswig et du Holstein et ne cachait pas que ses préférences le faisaient pencher vers l'annexion des deux duchés par la Prusse. « Le démembrement du Danemark, disait-il, a été un acte injuste, mais quant à décider comment on doit disposer des deux duchés dans l'intérêt de l'Europe, je crois qu'il vaut mieux qu'ils servent à augmenter la Prusse qu'à former un petit Etat ajouté à cet amas de petits corpuscules politiques qui encombrant l'Allemagne et la rendent beaucoup plus faible qu'elle ne devrait l'être dans la balance générale du pouvoir en Europe. »

Tous les efforts que l'Autriche avait faits pour se concilier l'opinion publique en Allemagne, au cours de la guerre avec le Danemark, avaient été détruits par la convention de Gastein. De tous les Etats secondaires allemands, ce

furent la Saxe et la Bavière que l'accord du 14 août plongea dans la plus grande irritation. Le ministre saxon M. de Beust s'était efforcé à Vienne d'entretenir les bonnes dispositions du gouvernement impérial à l'égard des duchés ; il agissait de concert avec le ministre de Bavière, M. de Pfordten et celui de Wurtemberg, M. de Varnbüler. Les représentants de la Bavière et de la Saxe avaient présenté le 27 juillet à la Diète une proposition tendant à exprimer à l'Autriche et à la Prusse la reconnaissance de leurs gouvernements pour la promesse que les deux grandes puissances allemandes avaient faite de convoquer les Etats schleswig-holsteinois. Cette proposition, renvoyée à la commission du Holstein-Lauenbourg, devait produire à leurs yeux le meilleur effet, et ils attendaient patiemment le rapport de la commission, lorsque leurs journaux leur apprirent inopinément l'accord de Gastein. Le 24 août les gouvernements de Prusse et d'Autriche communiquèrent à la Diète la convention qu'ils venaient de conclure entre eux, annonçant en même temps qu'ils s'efforceraient de mener la question des duchés à une solution définitive, et invitant la Diète à attendre avec confiance le résultat des négociations ultérieures entre l'Autriche et la Prusse. Les ministres de Saxe et de Bavière tentèrent vainement d'obtenir le rapport de la commission sur leur proposition du 27 juillet. La Diète s'ajourna au 26 octobre, toute déclaration au sujet de la convention de Gastein était rendue momentanément impossible.

L'accord austro-prussien fut mis à exécution le 15 septembre. L'Autriche rappela son commissaire civil M. de Halbhüser et nomma le général de Gablenz gouverneur du Holstein. La Prusse envoya comme gouverneur du Schleswig le général de Manteuffel en laissant le baron de

Zedlitz pour diriger toute l'administration civile du duché sous la direction supérieure du gouvernement.

On crut alors assez généralement que l'Autriche, en concluant la convention de Gastein, avait eu l'arrière-pensée de rétrocéder ultérieurement à la Prusse ses droits sur le Holstein, comme elle avait fait pour le Lauenbourg, et que le condominium cesserait moyennant un règlement en argent. Il n'en fut rien, et il fut bientôt évident que l'Autriche ne songeait en aucune façon à abandonner ses droits de co-propriété sur les duchés.

L'administration des deux grandes puissances se poursuivit donc séparément, celle de la Prusse tendant toujours à l'annexion, celle de l'Autriche au contraire gardant dans le Holstein un caractère désintéressé. Cette divergence de vues, sur laquelle les négociations de Gastein n'avaient pu avoir d'effet, allait être la meilleure auxiliaire de M. de Bismarck, le *casus belli* rêvé dont il se servirait au moment opportun.

Le 14 octobre 1865 des manifestations s'étaient produites au passage du prince d'Augustenbourg à Eckernförde. Pour en prévenir le retour, le commissaire civil prussien adressa aux fonctionnaires supérieurs du Schleswig un rescrit dans lequel il disait :

« La possession des duchés de Schleswig et de Holstein, cédés par le traité de Vienne du 30 octobre 1864 à L.L. M.M. le Roi de Prusse et l'Empereur d'Autriche forme la base actuelle du droit public et international des duchés. Cette base ne permet pas qu'une personne prenne à côté de ces hauts monarques, quels que soient les fondements sur lesquels reposent les prétentions qu'elle croit pouvoir élever sur le tout ou une partie des duchés, les titres et les hommages, ne fût-ce qu'extérieurement et en paroles, qui n'appartiennent qu'au souverain du pays. »

Il prescrivait en conséquence aux autorités prussiennes de s'opposer par tous les moyens à ces démonstrations en faveur du prince d'Augustenbourg ou de tout autre prétendant à la succession, et de requérir l'aide de la troupe, si les forces de police ne suffisaient pas.

Le gouvernement prussien insista en même temps auprès du cabinet de Vienne pour qu'il empêchât de semblables manifestations dans le Holstein. Cette fois encore la Prusse reçut satisfaction et le gouverneur autrichien dans le Holstein signifia au duc d'Augustenbourg que si sa présence dans le duché donnait lieu à quelque démonstration, il serait immédiatement arrêté et banni du pays. Mais tandis que la sommation de la Prusse avait été arrogante et brutale, le général de Gablenz, en faisant personnellement au Prince sa communication, ne s'était pas départi un instant de la plus grande courtoisie.

Au surplus la concession que la Prusse venait d'obtenir de l'Autriche, en obligeant cette dernière à user de rigueur envers le duc d'Augustenbourg, fut la dernière manifestation de l'entente entre les deux co-possesseurs des duchés.

Avec l'année 1866 le dissentiment s'aggrave et fait prévoir une crise prochaine; M. de Bismarck laisse percer son impatience dans sa correspondance avec le représentant prussien à Vienne. Le 26 janvier, il expose au baron de Werther les griefs de la Prusse contre l'Autriche, à propos des procédés agressifs du gouvernement impérial en Holstein qui, d'après lui, violait ouvertement la convention de Gastein. Le 7 février parvint à Berlin la réponse du gouvernement autrichien. Le comte de Mensdorff discutait point par point la dépêche de M. de Bismarck. Bien loin de violer le traité de Gastein, le gouvernement autri-

chien s'y conformait en tous points. « Nous rappelant, disait le ministre, la nature provisoire de cette convention, nous n'oublierons certainement pas qu'à Gastein il n'a rien été décidé sur la question de succession... Ce n'est pas la substance, c'est seulement la possession provisoire des acquisitions de la paix de Vienne que les puissances ont partagée entre elles. Elles ont réservé à une entente postérieure la solution définitive de la question de souveraineté. » Il protestait contre le reproche d'avoir porté atteinte au principe monarchique dans le Holstein et terminait en affirmant que « loin de vouloir former une coalition contre la Prusse, son gouvernement avait fait passer positivement ses relations avec les Etats secondaires après l'alliance avec la Prusse. »

M. de Bismarck considéra cette réponse comme une fin de non-recevoir et il résolut de cesser toute correspondance au sujet des duchés. Dans une conversation qui suivit la réception de la dépêche autrichienne du 7 février, il déclara au comte Karolyi que les relations de la Prusse avec l'Autriche, au lieu du caractère intime qu'elles avaient pris pendant les dernières années, étaient ramenées maintenant au point où elles avaient été avant la guerre du Danemark (1).

Mais s'il ne fit plus entendre ses récriminations à Vienne, il agit bientôt dans les duchés comme si l'entente austro-prussienne était définitivement rompue. Le 2 mars, répondant à une adresse de quelques membres de la noblesse du Holstein qui demandaient l'union avec la Prusse, il répondit que ses efforts tendaient vers cette union, et quelques jours après, le 13 mars, une ordonnance royale

(1) Circulaire du 24 mars 1866 aux agents diplomatiques de la Prusse en Allemagne.

fut publiée dans le duché de Schleswig, édictant des peines contre les auteurs de toute entreprise dirigée contre les droits de souveraineté de la Prusse et de l'Autriche tant dans le Holstein que dans le Schleswig. C'était porter directement atteinte aux droits que la convention de Gastein avait conférés à l'Autriche pour tout ce qui concernait l'administration du Holstein, et cette ordonnance constituait en somme le premier acte d'hostilité de la Prusse vis-à-vis de son ancienne alliée.

M. de Bismarck n'osait pas se mesurer seul au colosse autrichien. L'armée prussienne venait d'être complètement transformée, son armement avait été perfectionné par l'adoption du fameux fusil à aiguille dont on attendait des merveilles, mais la puissance de l'Autriche était encore trop considérable, son influence en Allemagne trop grande, et le souvenir des victoires qu'elle avait remportées trop récent, pour que le chef de la politique prussienne entreprît à lui seul une guerre dont l'issue était trop douteuse. Le prestige de l'Autriche avait été atteint, il est vrai, quelques années auparavant, et les troupes de François-Joseph avaient perdu dans les plaines de la Lombardie un peu de leur gloire passée, mais alors elles avaient eu à lutter contre un adversaire autrement redoutable que la Prusse, et leur défaite avait été des plus honorables.

Tous les profits de la campagne de 1859 étaient allés au Piémont ; cependant le nouveau royaume d'Italie n'avait pas obtenu la totalité des territoires qu'il désirait ardemment. La Vénétie était restée à l'Autriche ; le sentiment national italien en avait vivement souffert et depuis lors le gouvernement de Victor-Emmanuel n'avait eu d'autre pensée que celle d'arracher cette province au joug autrichien. Aussi ce fut avec la plus grande satisfaction que le

cabinet de Florence vit la mésintelligence s'accroître entre les deux gouvernements allemands. Ses intérêts étaient les mêmes que ceux de la Prusse ; celle-ci visait à l'unification de l'Allemagne, comme le Piémont avait opéré celle de l'Italie en 1859. M. de Bismarck voulait combattre l'Autriche pour lui enlever la part qu'elle possédait dans les duchés de l'Elbe ; de même l'Italie ne cherchait qu'une occasion pour expulser par la force la même puissance de la Vénétie. La Prusse et l'Italie avaient les mêmes aspirations ; et elles étaient faites pour s'entendre.

Alors commencèrent entre les cabinets de Berlin et de Florence des négociations pleines de mauvaise foi, où des deux côtés on ne poursuivait qu'un but : se tromper réciproquement et compromettre son partenaire. On peut juger de la sincérité de ces entretiens, qui s'échangèrent pendant le courant de mars entre le général Govone et M. de Bismarck, par un post-criptum à un rapport qu'adressait le 15 mars l'envoyé italien à son gouvernement :

« Si la question, écrivait le général, pour laquelle j'ai été envoyé ici est simple et qu'il s'agisse uniquement de conclure par oui ou par non un arrangement avec le gouvernement prussien, depuis la conversation que j'ai eue hier avec le comte de Bismarck, il conviendrait, à mon avis, de rompre sans retard toute négociation.

« Mais si, pour les autres motifs que vous m'avez indiqués, il est utile que l'on croie à Vienne que la Prusse et l'Italie sont disposées à la guerre, et qu'elles sont sur le point de s'allier, peut-être croirez-vous que je doive rester ici quelques jours, abonder dans le sens du comte de Bismarck, accepter même ses propositions *ad referendum* et peut-être aussi, en dernier lieu, signer le fameux traité d'amitié et d'alliance perpétuelles qu'il désire. De cette manière

on aura le temps et les moyens de s'occuper des autres combinaisons dont vous me parlez et la vipère aura mordu le charlatan (1). »

Quelles étaient ces *combinaisons*, dont parlait le diplomate italien, qu'un simple traité d'amitié, conclu entre la Prusse et l'Italie, aurait pu favoriser ? Sans aucun doute il s'agissait d'une entente avec l'Autriche au sujet de la rétrocession de la Vénétie. Le gouvernement de Victor-Emmanuel se flattait de l'espoir que la menace d'une alliance italo-prussienne ferait réfléchir le cabinet de Vienne et le déterminerait à conclure avec l'Italie un accord auquel il s'était jusqu'alors dérobé. Une telle entente rentrait dans les vues de la politique française, aussi le cabinet des Tuileries s'entremet-il pour la faire aboutir. Malheureusement les efforts de Napoléon III se brisèrent une fois de plus devant le mauvais vouloir de l'Autriche et le 17 mars M. Nigra télégraphiait à son gouvernement : « Notre seule espérance se résume aujourd'hui en une guerre, d'accord avec la Prusse. »

Les négociations se poursuivirent entre le général Govone et M. de Bismarck ; elles aboutirent le 8 avril à la conclusion d'une alliance offensive et défensive. Ainsi que le désirait le gouvernement italien l'accord était strictement limité à trois mois, la Prusse se réservait de donner le signal des hostilités.

Le traité du 8 avril fut tenu secret, cependant on connut bientôt la nature et le résultat de la mission du général Govone à Berlin par la réponse de M. de Bismarck à la dépêche par laquelle le comte de Mensdorff expliquait les armements de l'Autriche dans le Sud.

(1) La Marmora, *Un peu plus de lumière sur les événements politiques et militaires de l'année 1866*, p. 100.

Le 30 avril partit de Berlin à l'adresse du baron de Werther une dépêche dans laquelle le ministre prussien subordonnait la cessation des armements « d'ailleurs fort modestes » disait la dépêche, qui s'opéraient en Prusse, au rétablissement effectif du pied de paix dans toute l'armée impériale. Les concentrations de troupes devaient prendre fin non seulement sur la frontière de Bohême, mais encore sur celle du Pô. A cette condition seulement la Prusse rétablirait le *statu quo ante*. « Nous espérons, ajoutait M. de Bismarck, que le gouvernement acquerra bientôt par des informations plus précises la conviction que ses renseignements sur les intentions agressives de l'Italie étaient dénués de fondement. » Il était difficile d'indiquer plus clairement l'existence d'une alliance italo-prussienne.

Peu de jours avant que cette dépêche du 30 avril arrivât à Vienne, le gouvernement autrichien avait fait parvenir au cabinet de Berlin une proposition pour arriver à la solution de la question du Schleswig-Holstein. Dans une dépêche du 26 avril, le comte de Mensdorff, après avoir rappelé les droits qu'avait conférés à la Prusse et à l'Autriche le traité de Vienne puis la convention de Gastein, ajoutait : « Par l'article 3 du traité de Vienne, l'Autriche et la Prusse ne se sont pas fait céder simplement la souveraineté des duchés de l'Elbe, mais le roi Chrétien IX a renoncé à ses droits en leur faveur, et a *promis en même temps de reconnaître les dispositions que les deux puissances prendraient à l'égard des duchés*. Celles-ci avaient donc l'intention de faire découler de cette cession des dispositions ultérieures. De même aussi la convention de Gastein n'a fait que partager l'exercice des droits de souveraineté entre l'Autriche et la Prusse *jusqu'à un engage-*

ment ultérieur. » Il était bien intervenu une décision des avocats de la couronne, et le bruit s'était répandu que le gouvernement prussien considérait leur avis comme décisif, pour sa manière d'envisager la question de droit ; « mais même dans le cas, ajoutait le comte de Mensdorff, où cette décision serait acceptée et servirait de base à l'arrangement définitif réservé par les traités, si les droits de l'Autriche et de la Prusse excluaient les droits de tout autre prétendant, il faudrait donner un caractère définitif au partage provisoire stipulé par la convention de Gastein. Le roi de Prusse devrait ajouter à son titre celui de duc de Schleswig, et le Holstein deviendrait une province autrichienne ». Comme il était de toute évidence que cette combinaison ne répondait pas au vœu des deux puissances, le gouvernement autrichien proposait à la cour de Prusse de se joindre à lui « à l'effet de faire une déclaration à Francfort, portant que les deux puissances allemandes avaient résolu de transférer leurs droits acquis par le traité de Vienne à celui des prétendants auquel la Diète reconnaîtrait le plus de droits à la succession du duché de Holstein ».

Nulle proposition ne pouvait trouver auprès de M. de Bismarck un plus fâcheux accueil ; ce n'était pas pour partager amialement avec l'Autriche les territoires conquis en commun sur le Danemark, encore moins pour abandonner la part de la Prusse, et la remettre bénévolement à la libre disposition de la Diète de Francfort, que le ministre prussien s'était dépensé depuis quelque temps en multiples efforts, et qu'il venait de terminer de la façon la plus heureuse pour lui la lutte de ruse et de duperie qu'il avait livrée à la diplomatie italienne. Le traité du 8 avril mettait l'Italie à la remorque de la Prusse. J'ai déjà dit

qu'un des caractères distinctifs de la politique de M. de Bismarck était de ne se conformer aux règles du droit international qu'autant que ses intérêts ne s'en trouvaient pas lésés et que, au contraire, leur observation pouvait servir ses desseins. C'est par application de ce principe qu'il ne considérait pas le traité conclu avec l'Italie comme un engagement synallagmatique. « Nous ne donnons pas, disait-il au général Govone, au traité du 8 avril, l'interprétation qui oblige la Prusse à déclarer la guerre à l'Autriche, si elle se trouve en lutte avec l'Italie ; nous croyons que cette obligation existe seulement pour l'Italie (1). »

M. de Bismarck considérait la Prusse si peu liée par le traité du 8 avril que, un mois après la conclusion de ce traité, il semble bien qu'il y ait eu des tentatives de négociations entre les deux puissances allemandes pour arriver au règlement amiable des questions pendantes. Le roi Guillaume répugnait à la guerre, M. de Bismarck seul y poussait, car il voyait dans un succès des armées prussiennes l'unique moyen de régler la question des duchés et celle de la réforme fédérale, pour le plus grand profit de la Prusse.

Un historien allemand, M. de Sybel, raconte dans son *Histoire de la fondation de l'Empire allemand*, que le gouverneur du Holstein, le général autrichien Gablenz, apporta au roi Guillaume une solution différente de celle que rêvait M. de Bismarck et de nature à terminer le conflit. Dans une audience qu'il eut le 18 mai, pendant que le général expliquait que l'Empereur son maître n'avait pas de plus vif désir que celui de voir la paix renaître entre les deux nations allemandes, on apporta au roi

(1) La Marmora, *Un peu plus de lumière, etc.*, p. 207.

une lettre du général de Manteuffel, dans laquelle le gouverneur du Schleswig, parlant d'une conversation qu'il avait eue quelques jours auparavant avec le général Gablenz, donnait comme solution possible au différend existant entre la Prusse et l'Autriche, l'union du Roi et de l'Empereur pour la séparation de l'Allemagne en deux parties, celle du Nord sous la protection de la Prusse, celle du Sud sous celle de l'Autriche. M. de Bismarck, à qui le Roi communiqua ce projet, y retrouva une partie de ses propres idées, et assura au général Gablenz que le plan qui venait d'être développé avait à Berlin beaucoup de sympathies (1).

A peu près au même moment où s'échangeaient à Berlin ces conversations qui ne pouvaient avoir l'approbation de M. de Bismarck, encore que celui-ci prétendit y retrouver une partie de ses propres idées, d'autres négociations se poursuivaient à Paris à l'instigation de l'empereur Napoléon. Quelle fut au juste la nature de ces négociations ? Il est d'autant plus difficile de s'en faire une idée exacte, que les documents font défaut, et que, pour éclairer ce point d'histoire, on doit se contenter presque uniquement du témoignage du général La Marmora dont les affirmations peuvent paraître parfois d'une bonne foi et d'une impartialité relatives.

Le 5 mai, le chevalier Nigra télégraphiait à Florence que l'Empereur l'avait fait appeler aux Tuileries pour lui communiquer une proposition formelle de l'Autriche de céder la Vénétie, à la condition qu'on la laisserait libre de se dédommager sur la Prusse (2).

(1) Heinrich von Sybel, *Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm, I*, t. IV, p. 381 et s.

(2) La Marmora, *Un peu plus de lumière, etc.*, p. 219.

Le gouvernement italien aurait refusé cette offre inespérée pour rester fidèle à la Prusse ! Il est bien surprenant de trouver ce respect des traités chez les hommes d'Etat italiens, vis-à-vis d'une puissance qui, après avoir conclu l'alliance, s'en était dégagée, prétendant que le contrat était unilatéral et ne liait que sa cosignataire. Le représentant italien à la cour de Berlin, M. de Barral, lorsqu'il avait connu l'interprétation que donnait M. de Bismarck au traité du 8 avril, avait télégraphié son indignation à son gouvernement, ajoutant que c'était sur eux-mêmes et sur la France qu'il fallait compter bien plus que sur la Prusse (1). Cette dépêche était datée du 2 mai, et trois jours après, le général La Marmora, tout pénétré de ses devoirs envers la Prusse et pris d'un scrupule extraordinaire chez un Italien, aurait refusé de prendre en considération une solution qui donnait entière satisfaction au sentiment national, préférant faire courir à l'Italie les chances hasardeuses d'une guerre et conserver, sans réciprocité, son appui à la Prusse !

Peut-être faudrait-il chercher plutôt dans la position qu'avait prise l'Autriche, la cause de l'attitude chevaleresque du gouvernement italien. Le cabinet de Vienne avait-il réellement offert l'abandon de la Vénétie sans arrière-pensée ; cela est peu probable, étant donné qu'il s'était toujours jusqu'alors énergiquement refusé à envisager cette cession et que moins d'un mois après les conversations de l'Empereur et du chevalier Nigra, le comte de Mensdorff, dans des instructions aux ambassadeurs autrichiens, ne cachait pas que « des négociations ayant

(1) La Marmora, p. 209.

pour but l'abandon de la Vénétie froisseraient profondément le sentiment public » (1).

Il se peut que le gouvernement italien, se rendant compte que l'Autriche retiendrait d'une main ce qu'elle lui offrait de l'autre, ait mis dans l'alliance définitive avec la Prusse son ultime espoir, et qu'il ait eu une confiance plus grande dans la politique réaliste de M. de Bismarck que dans les attermoiements et les idées chimériques de l'Empereur des Français.

La solution à laquelle, au dire du chevalier Nigra, Napoléon s'arrêtait le plus volontiers, en ce commencement de mai, eût été la cession de la Vénétie à l'Italie, celle de la Silésie à l'Autriche ; la Prusse aurait eu les duchés et quelques principautés germaniques à sa convenance. On aurait en outre établi sur le Rhin trois ou quatre petits duchés faisant partie de la Confédération germanique, mais sous la protection de la France (2).

Ce plan extraordinaire qui remaniait la constitution territoriale de trois des principaux Etats européens ne devait être, selon toute évidence, accueilli favorablement par aucun d'eux. Il eût été particulièrement insensé de penser que la Prusse, pour rattacher à la couronne le Schleswig et le Holstein, dont le premier lui appartenait déjà en fait, aurait sacrifié sa plus riche province, la Silésie, trois fois plus peuplée que les duchés réunis de Schleswig, de Holstein et de Lauenbourg.

On conçoit combien les idées napoléoniennes déroutaient les plans de M. de Bismarck. Le voyage qu'il avait

(1) Instructions accompagnant la dépêche du 1^{er} juin, en réponse à la proposition de Congrès faite par Napoléon. *Archives diplomatiques*, 1866, t. III, p. 39.

(2) Dépêche du chevalier Nigra du 11 mai. La Marmora, p. 239.

fait à Biarritz à la fin de 1865 l'avait fortifié dans son espérance de voir la France conserver la neutralité, mais ses entretiens avec l'Empereur ne lui avaient donné aucune certitude. Il avait vu le souverain français hypnotisé par la question de la Vénétie ; le sort des duchés de l'Elbe lui importait peu et la conduite de la Prusse vis-à-vis du Danemark ne l'avait nullement scandalisé ; une partie des populations du Schleswig étaient danoises, et leurs plaintes ne parvenaient pas jusqu'à Berlin, mais l'Autriche ne se refusait-elle pas à abandonner la Vénétie à l'Italie ? D'une guerre survenant entre les deux grandes puissances germaniques pouvait sortir l'Italie définitivement unifiée, c'en était assez pour transformer aux yeux de l'Empereur cette lutte fratricide de deux peuples allemands en une guerre de délivrance qu'il verrait sans déplaisir. C'est pourquoi il avait poussé l'Italie à l'alliance avec la Prusse.

Mais M. de Bismarck connaissait l'humeur changeante de Napoléon, et si les probabilités lui paraissaient favorables, il craignait toujours un changement brusque dans l'orientation de la politique impériale. « Tout cela, disait-il le 5 avril au général Govone, si la France le veut, car si elle venait à montrer de la mauvaise volonté, alors rien ne pourrait se faire » (1).

Ce fut, chose curieuse, dans le Parlement français que M. de Bismarck trouva le plus bel atout pour la partie qu'il s'apprêtait à jouer.

Le 3 mai, à l'occasion de la loi du contingent qui devait venir à la Chambre, M. Thiers dans un admirable discours, dénonça la politique ambitieuse de la Prusse, rappela les malheurs du petit royaume danois et adjura le gouverne-

(1) La Marmora, *Un peu plus de lumière, etc.*, p. 152.

ment de revenir à une politique plus saine, en s'employant, s'il en était temps encore, à arrêter la guerre. Ce discours d'une clairvoyance presque prophétique, exposé d'une façon magistrale et accueilli par les applaudissements unanimes de la Chambre, eut un résultat diamétralement opposé à celui qu'on aurait pu en espérer. Loin de ramener l'Empereur à une appréciation plus sage de la situation, il provoqua chez lui une colère froide qui le fortifia dans sa politique funeste. Au lieu d'arrêter l'Italie dans la voie où il l'avait imprudemment engagée, il persista avec une obstination aveugle dans son indifférence coupable ; son irrésolution cessa et fit place à une volonté inébranlable d'assister en simple spectateur au drame qui allait se jouer.

Avec quel intérêt passionné M. de Bismarck ne dut-il pas noter toutes ces contradictions de la politique française. Après le discours d'Auxerre, qui était une réponse directe au réquisitoire du 3 mai, le ministre prussien comprit que Napoléon III se renfermerait dans une inaction farouche, et dédaignerait de contrecarrer ses projets.

L'obstacle que M. de Bismarck redoutait tellement de rencontrer chez l'Empereur ne viendrait-il pas de la Confédération germanique elle-même ? Lors de la conclusion du traité du 8 avril, la Prusse avait fait à la Diète une communication des plus singulières. Le représentant prussien avait proposé la convocation d'une assemblée issue du suffrage universel, pour délibérer sur la réforme fédérale. Ce projet n'avait trompé personne. Tout le monde comprit que les motifs qui avaient déterminé le ministre le plus anti-démocratique de l'Europe à faire appel au suffrage universel, tendaient bien plus à détruire la Confédération qu'à la transformer. Notre ambas-

sadeur à Berlin, le comte Benedetti, écrivait à ce sujet à M. Drouyn de Lhuys le 3 avril : « La combinaison fédérale n'est qu'un expédient, comme je vous l'ai déjà dit, imaginé pour irriter le cabinet de Vienne et jeter la confusion en Allemagne, pour gagner du temps et pour pousser de toutes parts aux armements ; je l'ai dit à M. de Bismarck et il ne m'a pas désavoué. Son jeu consiste à obtenir que l'Autriche développe ses préparatifs militaires et à mener les choses de façon que la Prusse paraisse y aviser à son tour, uniquement pour pourvoir à sa défense. Quand les deux puissances seront sous les armes, la guerre selon lui éclatera d'elle-même » (1).

Les Etats secondaires allemands n'avaient rien à gagner à une réforme fédérale, ils avaient au contraire tout à craindre de la Prusse, mais leur manque d'unité les annihilait les uns les autres et M. de Bismarck n'avait aucune crainte à éprouver de ce côté. Ainsi que le disait le comte Benedetti, son projet de réforme fédérale n'avait eu d'autre but que de créer une confusion dont la guerre devait fatalement sortir, et, rassuré du côté de la France, il s'employa à augmenter encore cette confusion, afin de forcer l'Autriche à pousser plus activement ses préparatifs militaires.

Le gouvernement autrichien ne s'était fait aucune illusion sur l'accueil que recevrait auprès de M. de Bismarck sa dépêche du 26 avril, dans laquelle il avait proposé de remettre à la Diète le règlement définitif de la question des duchés. La réponse à cette dépêche parvint à Vienne le 7 mai, sous forme d'une lettre confidentielle dont le plénipotentiaire prussien était autorisé à donner connais-

(1) Benedetti, *Ma mission en Prusse*, p. 93.

sance au gouvernement impérial. M. de Bismarck refusait de reconnaître à la Diète le droit de régler une question qui ne regardait que l'Autriche et la Prusse. « Nous ne pouvons négocier qu'avec l'Autriche seule, au sujet de la solution ou des développements à donner à nos rapports de copossession. » Cette fin de non-recevoir n'eut d'autre résultat que de précipiter encore les armements autrichiens. De nouvelles troupes furent envoyées en Bohême et le 12 mai le feld-maréchal Benedek prit le commandement de l'armée du Nord.

A ce moment où on devait craindre que le conflit ne pût être davantage retardé, l'empereur Napoléon prit l'initiative de réunir à Paris un Congrès pour tenter de prévenir la lutte entre la Prusse et l'Autriche. Cet essai de conciliation venait bien tard et avait peu de chances de réussite; il est probable que son auteur lui-même n'en espérait guère un heureux résultat; cependant une chance restait d'empêcher les hostilités et il faut louer sans réserves le souverain français de l'avoir tentée. L'objet des délibérations était énuméré dans une dépêche de M. Drouyn de Lhuys, adressée le 24 mai aux ambassadeurs à Vienne et à Berlin et aux ministres de France à Francfort et à Florence. Il s'agissait, d'accord avec les cabinets de Londres et de Saint-Pétersbourg, dans l'intérêt de la paix, de résoudre par la voie diplomatique la question des duchés de l'Elbe, celle du différend italien, enfin celle des réformes à apporter au pacte fédéral, en tant qu'elles pourraient intéresser l'équilibre européen.

L'Italie et la Confédération acceptèrent sans arrière-pensée le 1^{er} juin. La réponse de la Prusse était déjà parvenue à Paris. M. de Bismarck n'avait pas cru possible de refuser l'invitation du gouvernement français et il avait

envoyé le 29 mai son adhésion en protestant de ses bonnes intentions, et en affirmant que ce n'était pas l'affaire des duchés de l'Elbe qui menaçait la paix de l'Europe, mais l'attitude agressive et les préparatifs de l'Autriche. Ce n'était pas sans une arrière-pensée d'amertume et sans une véritable angoisse que le chef du cabinet prussien avait envoyé son acceptation au Congrès. Si une conférence se réunissait pour délibérer sur les remaniements à opérer en Europe, l'échafaudage qu'il avait si habilement et si laborieusement édifié s'écroulerait inmanquablement, et les avantages que la Prusse retirerait d'un accord diplomatique ne pourraient certainement égaler ceux qu'une guerre heureuse lui aurait rapportés. Mais M. de Bismarck avait confiance en son étoile, et surtout il avait l'intime conviction que l'Autriche n'accepterait pas la proposition du cabinet des Tuileries. Ses pressentiments ne le trompèrent pas. L'Autriche mettait à son acceptation des conditions telles que sa réponse équivalait à un refus. Elle demandait que fût exclue des délibérations toute combinaison qui tendrait à donner à l'un des Etats invités à la réunion un agrandissement territorial ou un accroissement de puissance. Le comte de Mensdorff ne cachait pas d'ailleurs que le gouvernement autrichien faisait dépendre son adhésion à la réunion du Congrès projeté d'une condition qui pouvait aisément le faire avorter. Il ne dissimulait pas qu'il préférerait qu'il en fût ainsi, car plus il examinait la question, plus il lui paraissait certain que l'Autriche n'avait que peu de résultat à attendre des délibérations que les puissances neutres se proposaient d'ouvrir (1).

(1) Dépêche du 1^{er} juin et instructions aux ambassadeurs accompagnant cette dépêche.

En apprenant le refus de l'Autriche, M. de Bismarck ne chercha pas à dissimuler sa joie. « J'étais chez M. de Bismarck, écrit le 4 juin le comte Benedetti à M. Drouyn de Lhuys, au moment où on lui a apporté une dépêche télégraphique de M. de Goltz exactement conforme à celle que vous avez bien voulu m'adresser aujourd'hui et que j'ai reçue en rentrant à l'ambassade (1) ; après l'avoir lue, il s'est écrié : Vive le Roi ! » (2).

La Prusse recouvrait sa liberté d'action ; elle en profita pour brusquer les choses, et de même que c'était sur les bords de l'Eider qu'était né le prétexte dont s'était servi M. de Bismarck pour chercher querelle à l'Autriche, de même ce fut là encore qu'eurent lieu les premiers actes d'hostilité.

Le 1^{er} juin le cabinet de Vienne avait abandonné à la Diète le soin de résoudre le sort des duchés. Le gouvernement prussien vit dans cette mesure une atteinte à ses droits et le 7 juin il donna l'ordre au général Manteuffel de pénétrer dans le Holstein. Le général Gablenz, hors d'état de résister, et obéissant à des ordres venus de Vienne, fit reculer ses troupes devant les armées prussiennes et évacua le duché.

Suivant une tactique qui lui était habituelle, M. de Bismarck essaya de rejeter sur le cabinet de Vienne la responsabilité de la guerre. Le roi Guillaume lui-même, adoptant le programme et le langage de son ministre, disait le 8 juin au plénipotentiaire italien, dans un beau mouvement d'indignation : « Après le refus de l'Autriche d'aller au Congrès, son indigne violation du traité de Gas-

(1) Les deux dépêches annonçaient que les puissances renonçaient au Congrès.

(2) Benedetti, *Ma mission en Prusse*, p. 132.

tein et les violences de sa presse, le monde entier sait quel est l'agresseur. »

Et cependant la veille, les Prussiens étant entrés dans le Holstein, les Autrichiens, décidés à tout supporter plutôt que d'attaquer les premiers, s'étaient retirés sans résistance et l'occupation du duché par les troupes du général Manteuffel n'avait pas encore provoqué le conflit ; malheureusement au point où en étaient arrivées les choses, ce n'était plus qu'une question de jours.

Dans cette campagne, qui devait avoir pour l'Europe entière de si formidables conséquences, tout devait d'ailleurs se précipiter d'une façon surprenante. Le 14 juin la Diète prononçait, à la demande de l'Autriche, l'exécution fédérale contre la Prusse, et celle-ci profitait de cette décision pour déclarer que le pacte fédéral était dissous et pour faire passer la frontière à ses deux armées,

Trois semaines plus tard le sort de la guerre était décidé et dans les plaines de Sadowa venaient sombrer l'influence autrichienne en Allemagne et l'organisation de la Confédération germanique.

CHAPITRE VII

LE TRIOMPHE DE LA PRUSSE.

L'Empereur Napoléon, en ne faisant rien pour empêcher la guerre, n'avait pas escompté une défaite de l'Autriche. Il est probable que le cabinet des Tuileries espérait que les succès et les revers se balanceraient entre les deux puissances allemandes et que, les hostilités traînant en longueur, la France serait amenée tout naturellement à offrir sa médiation et à dicter sa volonté.

Toutes ces prévisions, tous ces espoirs furent anéantis par la victoire foudroyante des armées prussiennes en Bohême.

Le lendemain même de la bataille de Sadowa, l'empereur d'Autriche offrit la Vénétie au souverain français en lui demandant sa médiation. L'écrasement de l'Autriche fit sortir brusquement Napoléon de la réserve dans laquelle il s'était volontairement renfermé ; il se rendit avec empressement au désir de François Joseph et dès le 4 juillet il envoya au roi de Prusse un télégramme pour offrir sa médiation.

Au lendemain de Sadowa, M. de Bismarck pensait plus que jamais à une guerre très prochaine avec la France ; il n'avait pas intérêt à anéantir l'Autriche et à lui infliger l'humiliation d'une entrée triomphale des troupes prussiennes à Vienne ; bien au contraire, après avoir tiré d'elle ce qu'il voulait, c'est-à-dire l'avoir chassée défini-

tivement des duchés et de la Confédération germanique, il préférerait que les blessures qui lui seraient faites puissent se cicatriser promptement. « Nous devons, disait-il au roi Guillaume, éviter de blesser grièvement l'Autriche, d'y laisser plus qu'il n'est nécessaire une rancune durable et un besoin de revanche. Il faut au contraire nous réserver la possibilité de renouer avec l'adversaire actuel et considérer en tout cas l'Etat autrichien comme une pièce de l'échiquier européen, et la reprise de nos bons rapports avec lui comme une manœuvre qui devra toujours être possible. Si l'Autriche est gravement atteinte, elle deviendra l'alliée de la France et de tout autre adversaire (1). » En outre la proposition de médiation de la France était impérative. « J'ai moi-même conseillé sans détour à Sa Majesté, dit le ministre au cours de la séance de la Chambre du 7 septembre 1866 (2), les projets de médiation nous ayant été soumis *à prendre ou à laisser*, de consentir et d'accepter et de ne pas faire comme un joueur téméraire qui remet encore une fois tout en jeu. »

Le roi Guillaume et tout son entourage, à l'exception de M. de Bismarck, étaient partisans de la continuation de la guerre, trouvant que la médiation française qui permettait à la Prusse de s'accroître seulement dans l'Allemagne du Nord avec la ligne du Mein comme frontière sud, ne lui donnait pas des avantages en rapport avec les brillants succès que l'armée prussienne venait de remporter.

M. de Bismarck dut combattre les pensées ambitieuses du roi avec la même force qu'il avait mise trois ans auparavant à les surexciter contre le Danemark. « Mon opposi-

(1) Bismarck, *Pensées et souvenirs*, t. II, p. 52 et 53.

(2) Discours sur le projet de loi relatif à l'incorporation du Schleswig-Holstein.

tion, dit-il, provoqua une irritation si vive chez le roi qu'il devint impossible de prolonger l'explication, et je quittai l'appartement avec l'impression que je ne l'avais pas converti à ma manière de voir. J'avais la pensée de prier le roi qu'il me permit d'entrer dans mon régiment en ma qualité d'officier. Rentré dans ma chambre j'étais dans un état d'esprit tel que l'idée me vint s'il ne vaudrait pas mieux me jeter par la fenêtre du haut d'un troisième étage. » Heureusement pour M. de Bismarck, l'intervention du prince royal emporta le consentement du roi qui, sollicité par son fils, avait écrit sur une des dernières requêtes de son ministre : « Puisque mon président du conseil m'abandonne devant l'ennemi, et que je suis ici hors d'état de le remplacer, j'ai discuté la question avec mon fils. Il s'est joint à l'opinion du président du conseil et je me vois forcé, à ma grande douleur, après de si brillantes victoires remportées par l'armée, d'avalier cette amère pilule et d'accepter une paix honteuse » (1).

Le 26 juillet les préliminaires de paix, suivis d'une convention d'armistice, furent signés à Nikolsbourg et le 23 août suivant la guerre austro-prussienne était définitivement terminée par le traité de Prague.

La clause concernant le Schleswig et le Holstein était inscrite à l'article 3 des préliminaires, qui devint l'article 5 du traité de paix. Le désir de donner une extension plus grande à la théorie qui lui tenait tant au cœur, celle des nationalités, l'avait emporté chez Napoléon sur l'indifférence dans laquelle l'avaient laissé les affaires danoises. Il fit inscrire dans le traité une clause de plébiscite en faveur des populations danoises du Schleswig, se flattant

(1) Bismarck, *Pensées et souvenirs*, t. II, p. 56.

ainsi de l'espoir de donner une consécration définitive au principe qu'il avait heureusement appliqué en Savoie et dans les provinces italiennes.

Aux termes de l'article 5 du traité de Prague, « l'empereur d'Autriche cédait au roi de Prusse tous les droits que lui avait donnés la paix de Vienne du 30 octobre 1864, sur les duchés de Holstein et de Schleswig, *avec la réserve* (mit der Massgabe) que les populations des districts Nord du Schleswig seraient rétrocédées au Danemark, si elles en exprimaient le désir par un vote librement émis. »

Avant de parler des destinées de l'article 5, il importe d'indiquer la place qu'occupe le plébiscite dans le droit international, de dire un mot de son histoire et d'en étudier la valeur juridique.

Peu de théories ont eu des partisans aussi convaincus et en même temps des détracteurs aussi intransigeants que le principe du plébiscite en droit international, c'est-à-dire le droit reconnu aux peuples de disposer d'eux-mêmes, le *Selbstbestimmungsrecht* des Allemands. Certains auteurs voient en lui, non seulement une condition indispensable au développement des rapports entre les Etats, mais encore un principe juridiquement légitime; d'autres qui forment la majorité, affirment qu'il provient d'une idée spécieuse, fausse et dangereuse et ne le considèrent que comme une mesure politique sans portée juridique (1).

(1) V. sur la question du plébiscite : Klüber, *Droit des gens moderne*; Rouard de Card, *Etudes de droit international*; Pillet, *Les lois actuelles de la guerre. Recherches sur les droits fondamentaux des Etats. Le droit de la guerre*, t. II; Pinheiro-Ferreira; Vattel; Grotius, *Droit de la guerre et de la paix*, t. III; P. Fiore, *Droit international public*, t. I; Jozon, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1870; Griollet, *même bulletin*, 1875; Spire, *Etude juridique sur la condition des Alsaciens-Lorrains au point de vue de la nationalité*, Nancy, 1879;

Il est difficile de soutenir que le plébiscite a trouvé définitivement sa place dans la coutume internationale, cependant il est toujours resté, ainsi que le dit M. Pillet, « un des grands champs de bataille du droit des gens » (1).

On a prétendu que le plébiscite était une innovation bonapartiste. C'est une erreur. Sans doute le second Empire, tant dans son régime intérieur que dans sa politique étrangère, se montra toujours un partisan convaincu de ce principe, auquel il subordonna la plupart de ses actes, mais il ne le créa pas. Sans remonter à l'antiquité, ni même au temps de la royauté absolue, où on trouve parfois chez les souverains une certaine préoccupation de flatter l'esprit populaire dans le cas d'une annexion de territoire, on peut trouver la source du plébiscite international dans les acquisitions faites par la France aux cours des temps troublés de la Révolution, et il faut se reporter à l'année 1791 pour trouver la première cession de territoire opérée conformément au vœu des habitants : ce fut celle d'Avignon.

Mirabeau, *Discours* ; — qui lui sont favorables. En sens contraire : généralement les publicistes allemands ; Félix Stoerk, *Option und plebiscit bei Eroberungen und Gebietscessionen* ; Tellmann, *Völkerrecht* ; Bluntschli, *Le droit international codifié* ; — et un grand nombre de juristes modernes : Despagnet, *Cours de droit international* ; Piédelièvre, *Précis de droit international public* ; Chrétien, *Principes* ; Rivier, *Principes du droit des gens* ; Bonfils, *Manuel de droit international public* ; Grivaz, *Le plébiscite d'annexion de 1860*, *R. D. I. P.*, 1896 ; Lieber, *De la valeur des plébiscites dans le droit international*, *R. D. I.*, 1871 ; Guido Padeletti, *L'Alsace et la Lorraine et le droit des gens*, *R. D. I.*, 1871 ; Thiers, *Discours au Corps législatif du 18 mars 1867* ; — Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. II, et Funk-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, recommandent le plébiscite pour les cessions amiables, mais lui refusent toute valeur pratique à la suite d'une guerre.

(1) Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*.

Dans la séance du 16 novembre 1790, Péthion, membre du comité d'Avignon, dans ce langage emphatique qu'aimaient par dessus tout les révolutionnaires, disait : « Quelque parti que vous preniez, le peuple avignonnais n'est plus au Pape, puisqu'il ne veut plus l'avoir pour chef. Qu'un prince, les armes à la main, conquière un peuple, le conserve, on célèbre sa victoire, on vante ses triomphes, son titre est respecté. Eh quoi ! ce qui fait la force d'un despote, ce que légitime sa puissance, le consentement libre et volontaire d'une nation ne pourra le faire ! » Robespierre, le lendemain, soutenait la même thèse, prétendant que même dans le cas où on considérerait les habitants d'Avignon comme étrangers au peuple français, l'Assemblée nationale devrait écouter leur vœu de réunion librement exprimé. « Si les lois, ajoutait-il, si le gouvernement sont établis pour le maintien de la société, et non pour l'intérêt de quelques individus, qui peut contester à l'association politique le droit de changer la nature de son gouvernement. Car si un homme pouvait dire à un peuple : « Vous ne changerez pas votre gouvernement, j'ai des droits sur lui, et je puis vous forcer à le maintenir », il s'ensuivrait que cet homme ne serait point fait pour le gouvernement, mais que le gouvernement serait fait pour lui, qu'il serait la propriété d'un individu et non pas celle de la société. La souveraineté du peuple aurait été aliénée au profit de cet individu ; il n'y aurait plus de peuple, il n'y aurait plus qu'un despote et des esclaves. »

Malgré ces véhémentes objurgations, l'Assemblée hésitait. La Révolution s'était interdit toute conquête nouvelle, mais « la réunion libre d'un peuple à un autre a-t-elle quelque chose de commun avec les conquêtes », disait Robespierre. Là il s'agissait d'un contrat libre de part et d'au-

tre. La question demeura entière et fut ajournée sur la demande de Mirabeau. Elle ne fut résolue que l'année suivante, le 14 septembre 1791, par un décret qui réunissait à l'Etat français Avignon et le comtat Venaissin « conformément au vœu librement et solennellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays, pour être incorporés à la France ».

Ces déclarations auxquelles la pétition des Avignonnais donna lieu dans le sein de l'Assemblée nationale furent la première manifestation officielle organisée en faveur du plébiscite. La théorie du vote populaire était en elle-même l'esprit de la Révolution, elle était une conséquence directe de la souveraineté du peuple, et comptait un grand nombre de partisans parmi les représentants de la nation : « Les trocs d'Etats, écrivait Mirabeau, ne sont pas moins iniques que les agrandissements. C'est un acte de violence et de tyrannie que d'exécuter de tels échanges sans consulter les habitants. »

Les habitants d'Avignon devaient avoir de nombreux imitateurs. L'esprit révolutionnaire débordait les frontières et attirait à lui tous les peuples que fascinait le mot de liberté. « Les despotes coalisés, disait le président Héroult de Sechelless, avaient conçu le projet de la tyrannie universelle, mais la nation française a proclamé les droits de l'homme, et à ce signal tous les peuples se présentent autour d'elle. »

Le 4 novembre 1792, une députation de Nice demande l'incorporation à la France, selon le vœu des députés des administrations provisoires du pays. Barrère, tout en applaudissant à cette demande de réunion, prétendait cependant que « avant de s'occuper de la réunion d'un peuple à un autre, il est essentiel d'avoir son vœu expressément

et librement émis... Ainsi, avant de délibérer sur la réunion, que le peuple prononce, que le souverain émette son vœu, et le souverain n'est que dans les assemblées primaires, il n'est que là. »

Le vote plébiscitaire eut lieu dans le comté de Nice ; la grande majorité des communes se prononça pour la réunion à la France. Celle-ci fut réalisée le 31 janvier 1793.

Deux mois avant, le 27 novembre 1792, s'était consommée l'incorporation de la Savoie. Sur les 655 communes qui composaient ses 7 provinces, 580 avaient voté leur réunion à la France, 70 avaient revêtu leurs députés de pouvoirs illimités, une seule avait exprimé le désir de former une république particulière.

Ces trois annexions d'Avignon, de Nice et de la Savoie furent un triomphe pour la politique révolutionnaire. Elles exaltèrent la souveraineté du peuple en s'accomplissant sur le désir des habitants « opprimés », heureux de « briser leurs chaînes » pour s'unir à « la terre de la liberté ».

Cependant la Convention, menacée par la coalition extérieure, va bientôt se trouver elle-même débordée. Elle observe encore le droit des peuples, mais à mesure que ses soldats portent leurs armes victorieuses au delà des frontières, appelant les peuples à la liberté, une politique de conquête succède bientôt à la politique de propagande.

Propagande, conquête : en ces deux mots se résume toute la politique extérieure de la Révolution. Ceux des peuples voisins qui ne seront pas suffisamment attirés par le souffle ardent de l'émancipation seront absorbés par le vent de conquête que les révolutionnaires se flattaient de voir à jamais tombé. Aux incorporations d'Avignon, de Nice et de la Savoie, succéderont les annexions

des pays Rhénans et de la Belgique, dans lesquelles on fera encore appel au vote des populations, mais seulement après avoir pris toutes les dispositions pour qu'il ne puisse librement s'exercer.

Malgré tout le principe reste le même ; le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas renié, mais faussé.

Napoléon donna le coup de grâce au principe du plébiscite en cédant, par les préliminaires de Léoben, la Vénétie, province italienne, à l'Autriche.

En 1815, lorsqu'il fallut reconstituer l'Europe, la Sainte Alliance y procéda sans avoir égard aux nationalités. Elle ne se préoccupa que de l'intérêt des souverains pour lesquels elle reformait les Etats ; les droits des peuples furent reniés, les populations partagées au gré des quatre grandes puissances, au hasard des territoires sur lesquels elles vivaient. « J'ai donné la Saxe à la Prusse, disait l'empereur de Russie au Congrès de Vienne, l'Autriche y consent. Si le roi de Saxe n'abdique pas, il sera conduit en Russie, il y mourra. Un autre roi y est déjà mort. Quel cas croyez-vous que je fasse de tous vos parchemins et de tous vos traités (1). »

Il faut arriver au second Empire pour trouver de nouveaux exemples de plébiscistes internationaux. Napoléon III crut trouver dans le principe des nationalités le grand facteur de la transformation territoriale de l'Europe. Le droit des populations de disposer de leur sort étant une résultante directe de la théorie des nationalités, il était tout naturel qu'il devait trouver auprès du souverain français un défenseur puissant, un propagateur infatiga-

(1) Correspondance de Talleyrand et de Louis XVIII. Lettre du 4 octobre 1816.

ble. Aussi le système plébiscitaire en droit international jouit-il d'une véritable vogue entre 1860 et 1870.

En dehors des plébiscites italiens qui suivirent la campagne de 1859, l'exemple le plus célèbre de cession ratifiée par le vote des habitants est l'abandon par Victor-Emmanuel de la Savoie et de Nice à la France. Le traité du 24 mars 1860 portait à l'article 1^{er} : « Sa Majesté le roi de Sardaigne consent à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France et renonce pour lui et tous ses descendants et successeurs en faveur de Sa Majesté l'Empereur des Français à ses droits et titres sur les dits territoires. Il est entendu entre Leurs Majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations et que les gouvernements de l'Empereur des Français et du roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de *constater* les manifestations de cette volonté. »

En exécution de cette clause, on procéda à un plébiscite dans la Savoie et l'arrondissement de Nice. Le résultat fut encore plus décisif que lors de la première réunion au début de la Révolution.

Sur 135.449 votants inscrits pour la Savoie, 130.839 se présentèrent au scrutin. Il y eut 130.533 voix pour l'annexion, 235 contre et 4.610 abstentions avec 71 bulletins nuls. Dans le comté de Nice, sur 30.712 inscrits, 25.933 voix se prononcèrent pour la réunion à l'Empire français contre 160 non.

Les adversaires du plébiscite en matière de droit international n'ont pas eu assez de sarcasmes pour ce vote de 1860. Pour eux cette consultation populaire n'eut aucune signification, ayant été faussée dans son principe et le résultat en étant déjà acquis par avance. L'argument qui

consiste à représenter ce plébiscite comme vicié par des manœuvres destinées à le faire aboutir ne peut, ce semble, subsister, si l'on considère qu'il y eut presque unanimité en faveur de la réunion à la France. S'il est aisé de fausser un vote et de créer une majorité factice, il est difficile de supposer que les promesses les plus fallacieuses, la pression la plus éhontée, la fraude la plus évidente ont pu corrompre le corps électoral tout entier et transformer ce referendum en une manifestation grandiose par son unanimité. La disproportion entre les partisans et les adversaires de la réunion est la meilleure preuve de la sincérité du vote, et on peut affirmer que le résultat fut conforme à la volonté de la très grande majorité.

Le second reproche qu'on adresse au plébiscite de 1860 est plus sérieux en apparence, lorsqu'on dit que ce vote n'aurait pas eu lieu si le résultat n'en avait été certain dès avant qu'on y procédât. Certes si l'Empereur Napoléon n'avait été assuré d'un vote favorable, il n'y aurait probablement pas recouru, mais aurait-il alors pensé à se faire céder, par le royaume sarde, la Savoie et Nice, s'il avait eu la certitude que ces deux pays préféreraient conserver la nationalité italienne. Cela est peu probable. Dans ce cas, ce n'est pas le plébiscite qu'il aurait écarté, mais bien la pensée première d'annexion. Le vote de 1860 a été une sorte de légitimation, d'enregistrement de la réunion de la Savoie et de Nice à la France. Le lien qui avait uni sous la Révolution les habitants de ces deux provinces à la nation française s'est trouvé ainsi renoué ; grâce au plébiscite la fusion entre les populations savoyardes et celles du Dauphiné fut beaucoup plus complète et plus rapide qui si elles avaient changé de patrie sans avoir été consultées.

Après le traité de Prague, qui contenait la clause de l'article V en faveur de la population du Schleswig-Nord, une convention intervint entre les deux Empereurs de France et d'Autriche aux termes de laquelle la Vénétie était abandonnée à la France. Napoléon n'acceptait cette province que pour la rétrocéder à l'Italie ; une occasion nouvelle se présentait à lui de recourir au plébiscite, il la saisit avec empressement, et le 19 octobre le général Lebœuf arrivait à Venise et déclarait solennellement remettre la Vénétie à elle-même pour que les populations, maîtresses de leur destinée, puissent exprimer librement par le suffrage universel, leurs vœux au sujet de l'annexion de la Vénétie au royaume d'Italie (1).

L'Italie définitivement constituée et le régime impérial disparu en France, les occasions de recourir à un plébiscite se raréfient ; le principe a d'ailleurs perdu avec Napoléon son plus illustre représentant. On ne pouvait s'attendre à voir la Prusse consentir à un plébiscite lors de l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine en 1871, les explosions du sentiment populaire trouvaient généralement chez M. de Bismarck un accueil peu enthousiaste, la politique du chef du cabinet prussien se prêtait peu à ces manifestations surtout lorsqu'elles étaient susceptibles de contrecarrer ses projets, aussi les négociateurs français jugèrent-ils inutile d'agiter à Francfort la question d'un referendum populaire.

Malgré son histoire relativement récente et ses applications trop rares, cependant le plébiscite vit toujours. En 1877 la Suède y recourut pour légitimer la cession qu'elle consentait à la France de l'île de Saint-Barthélémy. L'arti-

(1) Procès-verbal de la remise de la Vénétie à l'Italie par le commissaire français, signé à Venise le 19 octobre 1866.

cle 1^{er} de la convention du 10 août 1877 réglant cette cession, portait expressément qu'elle était faite sous la réserve du consentement de la population de l'île. Le plébiscite eut lieu et donna 351 voix pour la réunion et quelques abstentions.

Trois ans plus tard, le 29 juin 1880, se produisit à Tahiti une sorte de plébiscite restreint ; la cession faite par le roi Pomaré V à la France ne fut pas ratifiée par un vote des populations, mais elle fut soumise à l'approbation des chefs. Dans l'exposé des motifs présenté aux Chambres le 29 novembre 1880, à l'appui du projet de loi portant ratification de la cession, on lit : « Le 29 juin 1880, tous les chefs de Tahiti et de Moorea étaient réunis avec le roi à l'hôtel du gouvernement. Après un exposé rapide de la situation, le commissaire de la République fit donner par un interprète lecture de la déclaration portant abdication du roi et reconnaissance de la souveraineté de la France, dont les termes avaient déjà été concertés avec le roi et les principaux du pays. Pomaré V approuva solennellement la teneur de cet acte, les chefs y apposèrent successivement leur signature et le roi lui-même le signa et après lui le représentant de la France (1). »

La preuve que la théorie plébiscitaire, en matière d'annexion, a des racines vivaces, c'est que, bien qu'elle n'ait pas été appliquée depuis un grand nombre d'années, et qu'elle soit mise généralement à l'index par la plupart des gouvernements européens, elle n'est pas oubliée ; actuellement encore elle forme l'objet des revendications des pays que l'Autriche veut s'annexer dans les Balkans. Une commission exécutive élue au suffrage universel par

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. XII, p. 628.

les quatre cinquièmes de la population de la Bosnie-Herzégovine vient d'effectuer un voyage à Vienne (1) au cours duquel elle a protesté, dans un manifeste, contre l'annexion. Elle réclame pour la Bosnie l'autonomie complète accordée par la Turquie et demande l'organisation d'un plébiscite sous le contrôle des puissances, à l'exclusion de l'Autriche et de l'Allemagne.

Dans quelles circonstances peut se produire un plébiscite ?

Un transfert de territoire peut résulter d'une cession amiable entre deux Etats, ou survenir à la suite d'une guerre, lorsque le vainqueur s'annexe une partie du territoire du vaincu. Peut-il y avoir lieu à plébiscite dans ces deux sortes de cessions ? Théoriquement oui, mais pratiquement, dans l'état actuel de la législation internationale, il est de toute évidence que le plébiscite ne sera pas accepté par le vainqueur, à moins qu'il ne lui soit imposé par une puissance médiatrice.

Les juriconsultes ont parfois fait une différence entre ces deux sortes de cessions de territoires en étudiant la question du plébiscite, mais beaucoup d'entre eux ont condamné le principe, qu'il s'applique à une cession volontaire ou à une annexion violente.

Funk-Brentano et Sorel admettent (2) que, lors d'une cession amiable, le vote des populations « est un principe tutélaire pour le maintien du respect réciproque entre les Etats, conforme à leurs devoirs, à leurs droits et à leurs intérêts ». Pradier-Fodéré trouve (3) que la pratique du plébiscite « est conforme à l'esprit de notre siècle, qui

(1) Novembre 1908.

(2) Funk-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 157.

(3) Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. II, n° 857.

n'admet point que les populations soient considérées comme un bétail dont on se transmet la propriété ». Ces deux auteurs s'accordent pour louer sans réserves la France d'avoir cherché à faire entrer cette coutume dans le droit des gens. Mais lorsqu'ils viennent à traiter de l'annexion qui se produit à la suite d'une guerre, ils refusent aux habitants du territoire cédé tout droit de manifester leur volonté, disant que le plébiscite leur attribuerait « des droits qu'ils ne possèdent pas et un pouvoir qu'ils ne sauraient exercer (1) ».

Ces deux affirmations contradictoires me paraissent absolument inconciliables. Les populations du territoire qui constituera le butin de l'Etat vainqueur sont-elles responsables d'une guerre qu'elles ont très probablement maudite et qu'elles n'avaient pas le pouvoir d'empêcher ? Les hostilités ne changent pas la personnalité de ces populations ; elles ne les transforment pas en une matière inerte qu'on peut acquérir ou à laquelle on peut renoncer. Si tout changement de souveraineté doit, en temps de paix, pour être légitime, recevoir l'approbation des habitants du territoire dont la cession est en jeu, il n'existe, pour refuser de consulter ces populations à la suite d'une guerre, d'autre raison que le droit du plus fort qui ne peut être sanctionné par le droit des gens.

Un des principaux arguments qu'invoquent les adversaires du plébiscite consiste à le représenter comme contraire à la notion même de l'Etat. L'Etat, personne morale, tire sa souveraineté de la collectivité ; il a l'obligation de pourvoir à sa sûreté et par là possède le droit de se démembrer, car son existence est préférable à celle de ses membres.

(1) Funck-Brentano et Sorel, p. 337.

Sans doute le premier devoir d'un Etat est de veiller à sa conservation, mais il manque à l'obligation qu'il a contractée vis-à-vis des membres qui le composent si, pour en sauver le plus grand nombre, il en sacrifie quelques-uns. « Le lien de nationalité, dit M. Weiss (1), est contractuel, c'est-à-dire qu'il naît et ne peut naître que d'un accord de volontés : celle de l'Etat d'une part, celle du citoyen de l'autre. » Le contrat ainsi formé ne peut être rompu que par la volonté concordante des deux parties, celle de l'Etat seul ne suffit pas. « Une nation, dit Vattel (2), se doit conserver elle-même ; elle doit conserver tous ses membres ; elle ne peut les abandonner et elle est obligée envers eux à les maintenir dans leur état de membres de la nation. Elle n'est donc point en droit de trafiquer de leur état et de leur liberté, pour quelques avantages qu'elle se promettrait d'une pareille négociation. Ils se sont unis à la société pour en être membres, ils reconnaissent l'autorité de l'Etat pour travailler de concert au bien et au salut communs, et non pour être à sa disposition comme une métairie ou comme un troupeau. »

Qu'on ne dise pas que « la souveraineté résidant dans la collectivité qui forme l'Etat, si cette dernière, par l'intermédiaire de ses représentants, suivant les règles de son droit constitutionnel, a consenti l'abandon d'une partie de son territoire, sa décision s'impose à tous ceux qui relèvent d'elle, aux habitants du pays cédé comme aux autres » (3). Si l'on devait admettre cette opinion, où s'ar-

(1) Weiss, *Manuel de droit international privé*, p. 2.

(2) Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, t. 1, p. 555.

(3) Despagnet, *Cours de droit international public*, p. 411 et s.

rêterait-on ? Ne devrait-on pas reconnaître juridiquement à un Etat le droit de céder les deux cinquièmes de son territoire si, de par sa constitution, une imposante minorité devait suivre la loi de la majorité. Cela n'est pas admissible. Le premier devoir d'un Etat est de maintenir l'intégrité de son territoire, sinon il n'est pas digne d'exercer la souveraineté.

Certes il ne faut pas pousser le rigorisme à l'extrême. La nécessité peut obliger, dans le cas d'une guerre entre deux Etats, le vaincu à souffrir les exigences du vainqueur. Il est bien évident que la France ne pouvait songer à conserver indéfiniment les immenses territoires que lui avait donnés l'extraordinaire et glorieuse épopée de Napoléon I^{er}. En 1814 et 1815 elle restitua ses conquêtes, mais du moins son sol ne fut pas profané. Après la désastreuse campagne de 1870, le Gouvernement provisoire ne pouvait se soustraire à l'arrogante rapacité de nos vainqueurs, et la France dut se mutiler. Aucune règle ne peut être opposée à la force brutale ; on peut affirmer toutefois qu'une telle cession, opérée sous la menace des baïonnettes, laisse chez l'Etat vaincu un souvenir impérissable et qu'il n'y consent jamais en abandonnant tout espoir.

Certains publicistes ont considéré le plébiscite comme une sorte d'application de la théorie que Rousseau indique dans son *Contrat social*, au chapitre de l'Esclavage : « Quand chacun pourrait s'aliéner lui-même, il ne peut aliéner ses enfants ; ils naissent hommes et libres ; leur liberté leur appartient ; nul n'a droit d'en disposer qu'eux. Avant qu'ils soient en âge de raison, le père peut, en leur nom, stipuler des conditions pour leur conservation, pour leur bien-être, mais non les donner irrévocablement et sans condition ; car un tel don est contraire aux lois de la na-

ture et passe les droits de la paternité. Il faudrait donc, pour qu'un gouvernement arbitraire fût légitime, qu'à chaque génération le peuple fût le maître de l'admettre ou de le rejeter ; mais alors ce gouvernement ne serait plus arbitraire (1). »

Il est inutile d'insister sur l'exagération de cette théorie qui fut celle des hommes de la Révolution (2), et qui ne tendrait à rien moins qu'à détruire toute notion de l'Etat ; mais rien n'est plus faux que de vouloir faire un rapprochement entre le principe du plébiscite et les excentriques doctrines du philosophe de Genève. Alors que son système est essentiellement dissolvant et tend à arriver à la négation de la souveraineté, le plébiscite est régénérateur et serait plutôt l'exaltation de cette souveraineté.

Pinheiro-Ferreira est tombé dans la même erreur que Rousseau, lorsqu'il dit qu'il serait conforme aux principes de l'esprit moderne que des populations soient laissées libres de se séparer de l'Etat dont elles faisaient partie auparavant si elles croient y trouver leur avantage. Il admet la « liquidation » des sociétés politiques au même titre que la liquidation des sociétés civiles. Les unes et les autres sont, pour lui, basées sur les mêmes principes « les unes aussi bien que les autres tirent leur force du consentement libre des parties, c'est là qu'elles prennent leur origine. Du moment où ce libre consentement vient à cesser, elles ne sauraient continuer, si ce n'est par la force, et la force est exclusive du droit (3) ».

(1) Rousseau, *Contrat social*, liv. I, ch. IV.

(2) V. p. 174, cette théorie de Rousseau reproduite presque intégralement par Robespierre.

(3) Vattel, *Le droit des gens*, Liv. I, ch. xvii, § 200, note de Pinheiro-Ferreira.

Le plébiscite ne demande pas la liquidation des sociétés politiques ; il n'est en aucune façon une menace contre l'unité des Etats, et on ne doit pas lui reconnaître le pouvoir de détacher d'un Etat une province pour l'incorporer à une autre puissance, même si un vote spontané des habitants est intervenu en faveur de la séparation. Klüber a remis les choses au point dans son droit des gens moderne. « Entre une nation et chacun de ses membres, dit-il, l'association est de sa nature perpétuelle. Elle ne peut être rompue que dans des cas de force majeure. La guerre forme un de ces cas. Mais alors quand une province a été arrachée de force à un pays, cette fraction reprend naturellement le droit de disposer d'elle-même (1). » C'est alors seulement que pourra intervenir un plébiscite.

Le consentement des populations en matière d'annexion a soulevé d'autres critiques qui ne paraissent pas suffisantes pour condamner sans appel le principe. Une des objections qui se rencontrent le plus souvent sous la plume des adversaires du plébiscite vient d'une crainte un peu exagérée de voir la population présente engager les générations à venir. Remarquons tout d'abord que l'argument ne peut avoir de valeur qu'autant qu'il s'agit d'un plébiscite dont le résultat est favorable à l'Etat cessionnaire. Dans le cas en effet où le vote des habitants du territoire, dont la cession fait l'objet du plébiscite, démontre l'attachement de cette province à l'ancienne patrie, il devient certain que la longue communauté d'intérêts, d'affection, de confiance, tout ce qui forme en un mot la nationalité, n'a subi aucune atteinte soit de la guerre, soit des négociations faites en vue de la cession. Il existe donc

(1) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, p. 369, note.

mieux qu'une présomption, mais une quasi-certitude, qu'un changement de souveraineté apporterait un trouble grave dans les traditions de la population dont la nationalité est en jeu, et dans ce cas, le jugement des générations à venir ne pourra, à moins de changements ultérieurs, infirmer le jugement de la génération présente.

Dans le cas au contraire où le plébiscite tend à opérer un changement de souveraineté, l'objection paraît plus sérieuse. Mais dans ce cas encore, il existe des présomptions qui permettent de penser que ce changement de nationalité ne sera pas contraire aux intérêts des générations à venir. Une telle transformation dans la vie d'une province ne s'opère pas en effet brusquement ; une lente modification s'est produite dans l'esprit de ses habitants, des aspirations peu définies d'abord, puis plus précises, ont rapproché peu à peu de l'Etat, en faveur duquel le plébiscite s'est prononcé, les populations vivant sur ce territoire, en même temps que par un phénomène inverse, elles se détachaient progressivement du pays auquel elles appartenaient. Là encore il s'est formé une tradition qui, pour être moins ancienne, n'en constitue pas moins un gage pour l'adoption par les générations futures de la nouvelle nationalité. D'ailleurs, principalement dans le cas d'une annexion violente, il est beaucoup plus rationnel que la population elle-même soit juge, pour elle et pour ses descendants, de la conservation ou du changement de la nationalité, plutôt que l'Etat vainqueur naturellement enclin à exercer une pression favorable à ses intérêts propres.

Certains auteurs trouvent le principe du plébiscite injuste en ce qu'il causera l'oppression d'une minorité par une majorité. Qu'il y ait ou non plébiscite, il y aura tou-

jours une majorité et une minorité. Si la cession s'opère, la fraction de la population qui lui était hostile se croira toujours opprimée par celle dont la cession a comblé les vœux ; de deux maux il faut choisir le moindre. Dans tous les actes de la vie intérieure des nations, il y a une minorité souvent fort imposante qui souffre de la domination parfois insupportable d'une faible majorité. Cela est regrettable et on doit déplorer un fait qui tient à l'imperfection des législations intérieures, et qui est une loi universelle. Dans le cas d'une annexion, il est tout naturel qu'il y ait des mécontents ; mais ceux-ci seront vraisemblablement en nombre assez restreint, si un plébiscite est intervenu. Ils auront toujours la faculté de ne pas être asservis à une souveraineté qu'ils détestent, en optant pour la nationalité de leur choix ; les droits de la minorité seront ainsi sauvegardés.

Pour essayer de ruiner le système, les adversaires du plébiscite d'annexion ont tenté de lui faire partager la défaveur dont jouit généralement le referendum populaire. « Instrument commode pour celui qui s'en sert, dit M. Lieber, mais singulièrement trompeur, ces plébiscites ne comportent de vote que par oui et par non, ne laissant place à aucun amendement, ne donnant lieu à aucune discussion complète (1). » Après avoir voulu assimiler au plébiscite intérieur le consentement de la population d'un territoire cédé, ce violent réquisitoire tend à prouver que la plupart du temps le vote se fait par surprise ou emballement et que le résultat ne peut en conséquence avoir une signification quelconque. Il est absolument regrettable d'essayer d'établir un parallèle entre le plébiscite qui

(1) Lieber, *Revue de droit international*, t. III.

peut se produire à l'occasion du règlement des affaires intérieures d'un pays et celui qui doit décider du sort d'un territoire. Sans doute pour les votes populaires relatifs à un acte de politique intérieure, les pires abus pourront se produire ; il est toujours possible d'obtenir d'une foule éminemment accessible à toute influence mauvaise, un vote contraire à ses intérêts, mais dans le plébiscite international, il en sera tout autrement. Le droit à la nationalité est le premier de tous les droits que possède l'individu. Pour exercer ce droit, la masse électorale n'a pas besoin de connaître les questions internationales (1). Si on lui donne à choisir entre deux nationalités, elle seule est bon juge de la décision à prendre. Pour résoudre ce problème grave entre tous, elle se laissera uniquement guider par le sentiment qui la poussera irrésistiblement et inconsciemment vers l'une ou l'autre des deux nations qui attendent son jugement souverain ; aucune pression n'aura de prise sur elle, aucune promesse ne pourra la corrompre, son vote sera indépendant. Dans le cas d'une annexion suivant une guerre, cette indépendance cependant ne sera pas entière : « Consulter les populations du pays vaincu, dit Pradier-Fodéré, serait mettre leur patriotisme à une épreuve d'où résulterait le plus généralement la continuation de la guerre et une exaspération du régime de la force. » Mais même dans ce cas cette considération n'est pas suffisante pour rejeter la théorie du plébiscite. Il ne serait pas nécessaire d'ailleurs de procéder au vote immédiatement après la fin des hostilités. L'annexion pourrait être provisoire et être légitimée ou résolue par un plébiscite ultérieur, auquel on convierait les populations cédées,

(1) Grivaz, *Revue de droit international public*, t. III.

lorsque les blessures causées par la guerre auraient eu le temps de se cicatriser. Cette mesure aurait le grave inconvénient de laisser le sort d'une province en suspens pendant un temps plus ou moins long, mais il vaudrait mieux l'accepter que soumettre sans recours toute une population à une domination qu'elle exècre.

Il ne faut pas se dissimuler que dans l'état actuel de la législation internationale, le principe du plébiscite appliqué à une annexion violente, est à peu près une chimère. L'Etat vainqueur se refusera toujours à courir le risque de perdre le fruit de sa conquête, à moins qu'il ne soit certain à l'avance du résultat du vote qui doit consacrer l'annexion. Peut-on espérer dans la sagesse des gouvernements pour voir disparaître un jour ces effroyables abus du droit du plus fort qui consistent à soumettre à une domination étrangère, et contre leur gré, des populations entières ; cela est possible et on doit le souhaiter. Ce qui est certain, c'est que, ainsi que le dit fort bien M. Pillet, « tant que le pur droit de conquête subsistera, tant que l'on ne subordonnera pas toute annexion au consentement de la population cédée, le droit international demeurera sur ce point dépourvu d'une base rationnelle avouable, et animé de principes qui sont une menace perpétuelle pour la sécurité des Etats » (1).

Les traités qui consacrent actuellement des cessions de territoires reconnaissent aux habitants le droit d'opter pour la nationalité de l'Etat annexant ou de conserver leur ancienne nationalité, mais dans aucun cas cette faculté d'option, toute individuelle, ne saurait remplacer efficacement la mesure générale et bienfaisante que constituerait un

(1) Pillet, *Le droit de la guerre*, t. II, p. 376 et suiv.

plébiscite. L'option entraîne toujours, pour celui qui veut conserver son ancienne nationalité, un changement de domicile ; elle brise les liens indestructibles qui attachent l'homme à la terre natale ; l'attachement qu'il a conservé à son ancienne patrie l'exilera des lieux qui l'ont vu naître, où il a peut-être tous ses intérêts. L'option fera de l'individu qui n'a pas voulu changer de nationalité, un émigré pour lequel le territoire natal sera rigoureusement fermé, et qui ne pourra plus y entrer sans s'exposer à des mesures de rigueur beaucoup plus sévères que s'il était un véritable étranger. Ce droit d'option, généralement considéré par les auteurs comme un progrès considérable dans l'histoire du droit des gens, est beaucoup plus favorable à l'Etat annexant qu'aux populations du territoire cédé. Grâce à l'option, en effet, tous ceux qui sont restés irrévocablement unis à leur ancienne patrie préféreront abandonner le territoire sur lequel ils vivent, plutôt que d'adopter la nationalité nouvelle. L'Etat cessionnaire verra ainsi le territoire qu'il vient d'acquérir délaissé par une population qui n'aurait jamais voulu subir son joug, et dont l'acquisition forcée aurait constitué pour lui une cause permanente de faiblesse plutôt qu'un accroissement de puissance. L'option écarte de lui un danger en donnant aux habitants annexés un droit qu'on ne pourrait au surplus leur refuser. On pourrait dire que l'option est une aggravation de la conquête, le plébiscite au contraire en est une atténuation.

De tous les plébiscistes survenus à l'occasion d'une cession de territoire, aucun n'était plus justifié et ne présentait plus de chances de réussite que celui inséré à l'article V du traité de Prague. L'initiative n'était pas venue de l'Autriche vaincue, mais de la France, dont l'action était

encore puissante en Europe. Napoléon III, choisi comme médiateur, avait imposé sa volonté à M. de Bismarck et lui avait fait accepter une clause dont il n'aurait naturellement jamais été question si la Prusse avait été seule avec l'Autriche.

Le Danemark qui, en 1864, avait abandonné sans réserves les trois duchés du Schleswig, du Holstein et du Lauenbourg pouvait espérer recouvrer à bref délai les populations danoises qui peuplaient la partie Nord du Schleswig, le résultat d'un plébiscite dans cette région ne pouvant être douteux. On avait négligé, il est vrai, de mentionner dans le traité jusqu'où s'étendrait la partie du Schleswig dans laquelle serait organisée ce plébiscite, mais fallait-il attacher à cet oubli une importance exagérée. M. de Bismarck, malgré le succès éclatant qu'il venait de remporter sur l'Autriche, paraissait animé des meilleures intentions et ses sentiments étaient beaucoup plus conciliants que lors de la campagne dano-allemande. « Mon opinion, disait-il au cours d'un discours prononcé le 7 septembre 1866 à la Chambre prussienne, à l'occasion de l'annexion du Schleswig-Holstein, a toujours été qu'une population qui manifeste sa volonté constante et réellement incontestable de n'être pas prussienne ou allemande, qui manifeste une volonté non moins incontestable de se réunir à l'Etat voisin dont elle est immédiatement limitrophe et qui appartient à la même nationalité qu'elle, n'ajoute aucune force à la puissance dont elle tend à se séparer. On peut avoir des motifs impérieux de ne pas céder cependant aux désirs de cette population ; il peut exister des obstacles de nature géographique qui rendent impossible d'avoir égard à ces vœux. Il s'agit de savoir si et en quelle mesure cela s'applique au cas présent.....

La rédaction vague que la clause du traité a reçue nous laisse une certaine latitude dans l'exécution ; mais je regarde comme nécessaire de faire remarquer qu'il est impossible que nous puissions nous laisser délier par la commission et par les votes du Landtag des engagements que nous avons pris. Ces engagements, nous devons les remplir ; mais nous les exécuterons de telle manière qu'il ne reste aucun doute sur le vote des populations (du Schleswig-Nord) d'après lequel nous procéderons, aucun doute sur la sincérité, sur l'indépendance de ce vote, sur la volonté définitive que les populations auront ainsi manifestée. »

Au mois de décembre de la même année, les intentions du chef du cabinet prussien sont toujours aussi pures : « Nous sommes engagés, dit-il, c'est vrai ; ni le vote du comité, ni les résolutions de la Chambre ne peuvent nous délier de nos promesses, mais du moins la condition qui nous est imposée sera par nous exécutée de telle sorte qu'il n'y ait aucun doute sur l'indépendance et la loyauté du vote ainsi que sur la volonté populaire dont il devra être l'expression. »

Au début de l'année 1867, la volonté de M. de Bismarck est déjà moins ferme. A une question du député Kryger, demandant que la partie nord du Schleswig reste en dehors de la Confédération, il s'élève contre l'idée qui consiste à prétendre que tout habitant du Schleswig pourrait, sur le traité conclu entre la Prusse et l'Autriche, fonder un droit quelconque à réclamer le vote des populations. « Sa Majesté l'Empereur d'Autriche, ajoute-t-il, a seul le droit de réclamer de nous l'exécution de la paix de Prague. Dans quelle mesure ? C'est là un point que l'instrument même du traité laisse indéfini, donnant ainsi au

gouvernement prussien la latitude de se diriger d'après ce qu'il croit lui-même équitable et conforme aux intérêts de l'Etat. » Puis il insiste sur l'impossibilité de reconnaître aux populations danoises du Schleswig un droit quelconque : « Il est évident qu'aucun Schleswigeois ne saurait prétendre posséder, en vertu de l'article en question, même un droit moral. Et que du traité conclu par nous avec l'Autriche, aucun habitant du Schleswig ne puisse déduire un droit juridique, c'est ce que je n'ai nul besoin de démontrer devant une assemblée qui compte tant de juristes dans son sein. » Toutefois il ne semble pas encore vouloir rompre les engagements pris ; « la ligne frontière, dit-il, sera marquée par l'intérêt et le soin de notre sécurité militaire. »

Le traité de Prague avait-il réellement donné au Danemark et aux populations danoises du Schleswig, en faveur desquelles avait été insérée la clause de l'article V, le droit de demander l'exécution de ce traité, ou bien, ainsi que le prétendait M. de Bismarck, ce droit appartenait-il exclusivement à la Prusse et à l'Autriche ?

La question est assez complexe. Le droit international s'accorde à reconnaître aux seules parties contractantes le droit de poursuivre l'exécution d'un traité. L'Empereur Napoléon n'avait pas pris part officiellement aux négociations, il n'avait donc aucun titre pour demander l'exécution de la clause qu'il avait fait insérer.

Quant au Danemark, bien qu'il eût cédé sans réserves en 1864 le Schleswig et le Holstein, le traité de Prague lui donnait la possibilité éventuelle de recouvrer une partie des sujets qu'il avait perdus, mais l'article V ne créait pas un droit en sa faveur, il était pour lui *res inter alios acta*.

En ce qui concerne les populations du Schleswig-Nord, la question est différente, et il est permis de se demander si on ne devait pas, en leur faveur, atténuer, dans une certaine mesure, la rigueur des principes du droit des gens. La clause de l'article V concernait exclusivement ces populations. En acceptant l'idée d'un plébiscite, la Prusse avait contracté vis-à-vis d'elles une dette, leur avait donné une sorte de créance pour le recouvrement de laquelle il semble difficile de leur refuser toute action. Comment pouvait s'exercer cette action ? Les habitants du Schleswig susceptibles de profiter de l'article V, ne formant pas un État constitué, habitant une région non délimitée, ne pouvaient guère demander eux-mêmes à la Prusse l'exécution du traité, mais ils pouvaient charger un État de leurs intérêts, et, dans ce cas, le Danemark était la seule puissance indiquée pour servir d'intermédiaire entre les habitants du Schleswig-Nord et la Prusse. En sa qualité de mandataire, il semble donc qu'il fût équitable de reconnaître un droit au Danemark.

Une théorie beaucoup plus affirmative, en ce qui concerne les droits du Danemark, a été soutenue par un jurisconsulte belge qu'on ne peut soupçonner de parti-pris, car au lendemain de nos désastres de 1870-1871, il s'est appliqué à justifier la conduite de la Prusse en se montrant un critique des moins bienveillants pour la France. M. Rolin Jaequemyns affirme que « l'Autriche n'a évidemment pas stipulé pour elle-même, mais pour les personnes intéressées à voir la stipulation exécutée, et cette clause a été la condition ou le mode de sa cession. Il en résulte par conséquent un droit pour les personnes intéressées. Or ces personnes intéressées sont : 1° les populations danoises du Schleswig ; 2° celles du Danemark, et leur

droit est d'autant plus fort qu'il se fonde non seulement sur les traités, mais sur un principe, celui de la nationalité, que l'on est au moins d'accord pour respecter aujourd'hui, toutes les fois qu'on le peut sans grave perturbation des droits acquis (1). »

Mais quel effet pouvaient avoir les protestations d'un jurisconsulte étranger sur la volonté de M. de Bismarck. La question commence d'ailleurs à l'ennuyer ; il ne cherche pas encore à l'éluder, mais il s'efforce de la dénaturer. Il remplira les conditions de l'article, seulement il faudra qu'on donne à la Prusse des garanties en faveur des Allemands habitant les territoires rétrocédés : « Les minorités ont droit également à notre protection. » Ces garanties, il va les rechercher, il les étudiera scrupuleusement, mais il se gardera de les définir ; ainsi la question restera entière jusqu'à ce qu'on procède au « vote indépendant et loyal ».

Avant même que l'année 1867 fût écoulée, M. de Bismarck laissait pressentir qu'il trouverait les plus grandes difficultés à organiser ce vote. Dans un discours qu'il prononce le 24 septembre à la Chambre des députés, tout en admettant qu'une domination d'Allemands sur des peuples qui y résistent ne soit pas *avantageuse*, il la trouve cependant parfois *nécessaire*, puis il ajoute : « La difficulté dans la question soulevée (2), ne consiste pas pour nous à céder au Danemark les Danois du Schleswig septentrional qui veulent être danois ; elle ne vient pas de ce que nous refusons de céder au Danemark ce qui est danois ; mais ce qui constitue pour nous cette difficulté, c'est le mélange des populations dans ce pays, et de ne pouvoir rendre des

(1) Rolin Jaequemyns, *Revue de droit international*, 1869, p. 154.

(2) Réponse au député Dr Hœnel qui avait exprimé la crainte que le Nord du Schleswig ne fût pas réuni au Danemark.

Danois au Danemark sans lui céder avec eux des Allemands... Nous ne serions pas dans cette situation si la population du Schleswig s'était conduite autrement, si elle avait eu des tendances moins particularistes, si elle avait montré dès l'origine une attitude plus allemande, si beaucoup de Schleswigeois, en toute leur conduite n'avaient pas oublié qu'ils sont Allemands. Je ne veux pas aller plus loin dans cette voie, ni rouvrir d'anciennes blessures ; il se présentera d'autres occasions de régler ce compte. »

Ces occasions, le ministre prussien se promettait bien de les laisser passer si elles se présentaient à lui. L'œuvre de germanisation continua dans le Schleswig, et au mois de septembre 1869, M. de Bismarck fit annoncer officiellement que l'exécution du traité de Prague appartenait exclusivement aux parties contractantes et que toute démarche qui serait faite auprès de l'Empereur d'Autriche pour arriver à cette exécution, serait envisagée comme un acte de haute trahison (1).

Cette mesure rigoureuse et injustifiable provoqua à nouveau une véhémence protestation de la part de ceux qui placent, dans la justice, leur espoir en une amélioration des relations internationales, et dans l'observation des traités, la condition nécessaire du progrès du droit des gens.

« Si l'article V signifie quelque chose, s'écrie M. Rolin Jaequemyns, il signifie que la Prusse n'a pas sur les districts septentrionaux du Schleswig des droits aussi complets que sur le reste de son territoire, et que ces droits sont subordonnés, à une condition résolutoire, qui est le vote

(1) Avis du commissaire de police d'Apenrade, *Correspondance du Nord-Est*, cité par l'*Indépendance belge*, 15 septembre 1869.

libre des populations en faveur du Danemark. Mais interprétée *bona fide*, cette condition résolutoire a évidemment pour corollaire, le devoir de la Prusse de consulter les populations.... M. de Beust fait déclarer qu'il ne se soucie pas du Schleswig. Où est donc dans le droit international actuel la sanction du droit des Schleswigéois septentrionaux ? Ce droit existe, plus clair que le jour, et s'il appartient à quelqu'un, c'est aux populations intéressées. Il leur appartiendrait quand même il ne serait pas inscrit au traité de Prague, en vertu du droit naturel qui défend de céder des hommes comme du bétail. La Prusse n'a rien à répondre, à moins que ce ne soit par les paroles que le roi Achab adressait à Naboth : « Donnez-moi votre vigne, parce qu'elle est proche de ma maison (1). »

Ce plaidoyer en faveur du Danemark ne trouva aucun écho à la cour de Prusse. Le projet de loi présenté aux Chambres prussiennes au lendemain du traité de Prague, pour l'incorporation du Schleswig et du Holstein, n'avait pas mentionné une rétrocession éventuelle du Schleswig-Nord au Danemark, et la commission, en prenant connaissance de la clause de l'article V, avait manifesté une mauvaise humeur très caractéristique : « Nous espérons, disait-elle, que le cabinet du roi réussira à écarter l'article V du traité de Prague, ou tout au moins à restreindre le vote des habitants à la partie la plus septentrionale du Schleswig. Nous ne pouvons donner notre assentiment à la malheureuse application du principe des nationalités dans le Nord du Schleswig et nous exposer à ratifier peut-être l'abandon des districts qui s'étendent jusqu'à Flensburg. »

Le vote des populations que M. de Bismark se refusait à

(1) Rolin Jaequemyns, *Revue de droit international*, 1870, p. 325.

organiser dans le Nord du Schleswig s'était virtuellement produit lors des élections pour le Parlement de l'Allemagne du Nord. Le Schleswig s'était livré à une imposante manifestation en faveur des candidats danois en leur donnant une immense majorité. A Hadersleben et à Apenrade, M. Kryger obtint 15.028 voix contre 3.702 données au candidat prussien, M. Kjoer. Dans les districts de Flensbourg, de l'île d'Alsen et de l'Anglie, M. Ahlmann, candidat danois, réunit 9.927 voix contre 6.803 qui étaient allées à M. Kraus, du parti d'Augustenbourg et 2.807 à M. Mathiesen, Prussien.

Malgré ces énormes majorités qui se renouvelaient à chaque élection en faveur des candidats danois, malgré une adresse signée de plus de 27.000 habitants et envoyée à Berlin, les intentions du gouvernement prussien de ne pas recourir au plébiscite, s'affirmaient chaque jour. La guerre de 1870 avait fait naître de nouvelles espérances que le triomphe de la Prusse étouffa définitivement. En 1872 le président supérieur du Schleswig déclarait aux autorités municipales de Flensbourg « que la province devait renoncer à toute idée de rétrocession d'une partie de son territoire (1) ».

Cependant Christian IX n'avait pas abandonné tout espoir. Dans un discours du trône prononcé quelque temps après, il disait : « Il n'est survenu aucun changement dans la politique extérieure du Danemark. La question du Schleswig est toujours pendante, mais nous avons le ferme espoir qu'elle recevra une solution satisfaisante. »

Contrairement aux prévisions optimistes du souverain danois, l'événement heureux qu'il espérait ne se produisit

(1) Le Danemark 1873, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1873. Cité par Waultrin, *Annales des sciences politiques* du 15 mai 1903, p. 286.

pas. La chute de Napoléon III avait fait disparaître le seul témoin du traité de 1866 qui pût gêner la politique de M. de Bismarck. En outre, les événements qui se préparaient en Europe tendaient à rapprocher de plus en plus la Prusse de l'Autriche. En 1878 l'accord entre ces deux puissances était complet, et, pour aider à la conclusion d'une alliance effective, le gouvernement autrichien renonça, par un traité signé à Vienne le 11 octobre, à se prévaloir de l'article V du traité de Prague. La clause en faveur des habitants du Schleswig-Nord était purement et simplement abolie d'un commun accord. Ainsi disparaissait le suprême espoir du Danemark et des populations danoises du Schleswig septentrional.

Est-il utile de rechercher si l'abrogation de l'article V fut justifiable en droit. La spoliation du Danemark, depuis ses origines jusqu'à cette consécration définitive du 11 octobre 1878, ne fut qu'une longue violation du droit des gens ; ce qu'il y a de plus odieux dans cette campagne diplomatique et militaire au cours de laquelle la Prusse s'annexa une partie importante de la monarchie scandinave, c'est le soin que les envahisseurs prirent toujours de déguiser leurs actes du masque de la plus parfaite légalité. L'envahissement des duchés pour obéir au sentiment national allemand, puis la ridicule consultation des syndics de la couronne, les tergiversations de M. de Bismarck à propos de l'application de l'article 5 du traité de Prague et enfin l'abolition de cet article d'un commun accord entre la Prusse et l'Autriche, tout cela forme la plus indigne des comédies qui se soient déroulées au cours du XIX^e siècle. Le traité du 11 octobre 1878, qui en est la triste conclusion, ne manqua pas de recevoir l'approbation des jurisconsultes allemands. M. de Holtzendorff entre tous,

se fait remarquer par la chaleur avec laquelle il loue l'accord austro-prussien (1). Après avoir affirmé que c'était non seulement le droit, mais encore le devoir de la Prusse de demander l'abrogation de l'article V, il ajoute : « Nul ne contestera que la défaite du Danemark, succombant sous l'énorme supériorité des armes prussiennes et autrichiennes, ne soit plus propre à accroître l'estime qu'inspire le patriotisme danois, que ne l'ont été en 1851 les victoires remportées par l'armée danoise sur le Schleswig-Holstein insurgé. »

Mais en quoi M. de Holtzendorff fait-il donc consister le patriotisme danois. Fallait-il que le Danemark, en 1851, fit reculer ses soldats devant ses sujets révoltés du Schleswig et du Holstein, ou bien qu'il donnât l'ordre à ses troupes de se laisser anéantir par les insurgés. Si l'estime de M. de Holtzendorff va au Danemark vaincu, pourquoi lui tenir rigueur d'avoir maintenu par la force l'ordre à l'intérieur de ses frontières.

Après avoir écrit d'une main émue l'oraison funèbre du Danemark, M. de Holtzendorff arrive à l'abrogation de l'article V. « Il est avantageux, dit-il, au point de vue du droit international conventionnel et des relations pacifiques entre Etats, qu'une stipulation soit abrogée en temps utile par la voie légale, lorsqu'il est devenu manifeste, dans le cours du temps, que cette stipulation est inexécutable, et lorsque son indétermination constituerait uniquement un élément de trouble et d'inquiétude. »

Sur quoi s'appuie M. de Holtzendorff pour soutenir que la clause stipulée dans l'article V était inexécutable. Une ligne de démarcation, séparant autant que possible les

(1) De Holtzendorff, *Revue de droit international*, t. X, p. 580 et suiv.

populations danoises de celles de nationalité allemande, n'avait pas été tracée dans le Schleswig, c'est vrai ; mais cette ligne existait réellement ; on en avait même parlé lors des conférences qui se tenaient à Londres pendant la guerre de 1864, rien n'était donc plus facile de fixer cette délimitation. « Ce que la Prusse et l'Allemagne du Nord étaient disposées à offrir en 1867, ajoute M. de Holtzendorff, était inacceptable pour le roi de Danemark. Et le minimum de ce qu'il était permis au roi de Danemark de demander, ne pouvait être accordé par l'Allemagne. »

Là la plaisanterie dépasse un peu les bornes. La Prusse n'avait jamais rien offert et le Danemark, rien demandé. M. de Holtzendorff continue la tradition que j'ai indiquée plus haut ; il essaie de légitimer juridiquement l'annexion, malheureusement sa qualité d'Allemand l'emporte sur celle du jurisconsulte. Son plaidoyer en faveur du traité du 11 octobre 1878 pouvait être meilleur qu'il ne le fut, il ne pouvait être bon, la cause étant des plus mauvaises et le cas peu défendable.

Au surplus, c'était la politique de M. de Bismarck que M. de Holtzendorff approuvait ; appartenait-il bien à un Allemand de juger avec impartialité les actes de celui qui venait de fonder un Empire redoutable sur les ruines amoncelées autour de lui. La politique allemande de M. de Bismarck ne peut être justifiée par un homme ; elle appartient à l'histoire, et l'histoire l'a jugée.

CONCLUSION

La conduite du gouvernement prussien vis-à-vis du Danemark, que j'ai essayé d'indiquer dans ses grandes lignes, semblait devoir interdire pour toujours un rapprochement entre l'Empire d'Allemagne et le royaume scandinave.

La politique de germanisation qui se pratiqua dans le Schleswig, au lendemain de l'annexion, et qui se poursuit encore aujourd'hui, tendit à réduire l'élément danois et à renforcer le parti allemand. Je n'ai pas à rappeler ici les vexations de toutes sortes qu'eurent à subir les Danois du Schleswig de la part de l'administration prussienne (1). La mise hors la loi des populations annexées, que l'Allemagne a toujours pratiquée en Pologne, dans le Schleswig et en Alsace-Lorraine, procède des mêmes principes et conduit aux mêmes résultats. Pour faire rentrer dans le sein d'une nation des populations réfractaires, il ne faut pas les molester, ni les traiter en parias ; le système adopté par l'Allemagne, bien loin d'assoupir les rancunes, les réveille sans cesse et lui aliène les cœurs au lieu de les lui gagner.

Il importe cependant de rappeler dans la conclusion de cette étude une des questions qui fit naître, dans ces dernières années, le plus de conflits entre le Danemark et l'Allemagne : celle des optants. L'article 19 du traité de

(1) Voir sur cette question un intéressant article de M. R. Waultrin, *Le rapprochement dano-allemand et la question du Schleswig*, dans les *Annales des sciences politiques* des 15 mai et 15 juillet 1903.

Vienne autorisait les sujets domiciliés dans le Schleswig à se retirer dans les Etats danois, auquel cas la qualité de sujets danois leur était maintenue.

Une difficulté se présenta bientôt pour les enfants des habitants du Schleswig qui optèrent pour la nationalité danoise. Les autorités danoise et prussienne ne se mirent pas d'accord et il en résulta une situation des plus pénibles pour ces descendants d'optants. La Prusse les considérait comme Danois, leurs pères ayant opté, le Danemark ne leur reconnaissait pas la qualité de sujets danois, parce qu'ils n'étaient pas nés en territoire danois. Il résulta de ce fâcheux état de choses la formation de toute une catégorie de « sans foyer », de Heimatlose contre lesquels le gouvernement prussien prit des mesures d'exception et qu'il expulsa en masse (1).

Cette politique systématique d'expulsions, jointe à la germanisation à outrance pratiquée dans les écoles et dans les églises, fut loin de calmer le sentiment national danois. La résistance à l'œuvre de germanisation s'organisa dans le Schleswig septentrional. A l'association de colonisateurs, « Ansiedelungs Verein für westliche Nordschleswig », fondée en 1891 à Rödning, pour l'acquisition de terrains en faveur des Allemands ; à la « Deutsche Verein für das nördliche Schleswig », formée pour combattre l'influence danoise par la distribution de drapeaux, de brochures, par la fondation de bibliothèques, le parti danois opposa trois sociétés : la société pour la conservation de la langue danoise, la société scolaire et la société électorale qui combattent avec avantage l'influence allemande. Le parti protestataire trouve en outre dans les journaux

(1) D'octobre 1898 à janvier 1899 il y eut 250 expulsions. Cité par Waultrin.

anti-allemands un appui très sérieux, et les attaques contre l'administration prussienne, dirigées par le *Flensborg Avis*, du député Jessen, le *Hejmdal*, d'Apenrade, le *Moldersmaalet*, d'Hadersleben, le *Dybbølposten*, de Sonderbourg, le *Nordborg Avis*, d'Apenrade, le *Haderslev Jagblad*, d'Hadersleben, ont entretenu le mouvement de résistance et lui ont fait non seulement garder ses positions, mais même l'ont fortifié.

Parallèlement à ce mouvement protestataire de la masse, s'est développé un sentiment tout autre dans le gouvernement. Des visites de plus en plus fréquentes échangées entre Guillaume II et le prince héritier, actuellement roi de Danemark, ont été le signal d'un rapprochement entre la cour de Copenhague et celle de Berlin. En se rendant en 1894 dans les provinces perdues, aux obsèques de sa sœur, Christian IX a paru accepter tacitement le fait accompli. Toutefois il mourut sans avoir renoncé officiellement au Schleswig-Nord ; ce triste honneur devait échoir à son successeur.

Le 22 janvier 1907, le *Journal officiel* de l'Empire d'Allemagne publia un traité signé le 11 janvier entre le cabinet de Berlin et celui de Copenhague et ayant pour objet de fixer le statut des habitants du Schleswig.

Ce traité dispose que le gouvernement prussien confèrera la nationalité prussienne aux enfants d'optants, actuellement sans nationalité, qui en feront la demande, à condition, bien entendu, qu'ils soient domiciliés en territoire prussien et se soumettent aux lois prussiennes. Le Danemark, de son côté, s'engage à ne pas faire obstacle au séjour, sur son territoire, des enfants d'optants qui ne seront pas devenus sujets prussiens. « Désormais, disait la *Gazette de Cologne*, en résumant cet accord, les « sans

patrie » auront le droit d'acquérir à leur gré soit la nationalité prussienne, soit la nationalité danoise. Il dépend d'eux de s'assurer la nationalité qu'ils préféreront. On peut donc dire que le plus large compte a été tenu de la situation et des aspirations des optants. »

Pour se faire une juste idée de l'importance de ce traité et du succès remporté par la diplomatie allemande, il suffit de lire les commentaires dont la presse allemande accompagne l'appréciation de cet accord. « Le Danemark, dit la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, reconnaît sans réserve la validité de l'état de possession créé par la paix de Vienne de 1864, le traité de Prague de 1866 et l'accord austro-allemand de 1878. « La *Gazette de Cologne* n'est pas moins catégorique. « L'entente du 11 janvier, écrite, équivaut à la reconnaissance absolue par le Danemark de l'arrangement de 1878. Le temps a enlevé à la vieille querelle beaucoup de son acuité. Les rapports économiques chaque jour plus étroits des deux pays voisins, aussi bien que les relations personnelles, ont fortifié chez les hommes politiques danois clairvoyants le désir de s'incliner devant le fait accompli ; et au lieu de vivre dans le passé, de compter avec les exigences du présent. Ces tendances favorables ont trouvé dans le traité du 11 janvier leur conclusion formelle. »

C'était bien en effet le renoncement complet, définitif, l'abandon par la mère-patrie des 135.000 Danois qui peuplent le Nord du Schleswig. Peu de jours après la publication du traité du 11 janvier, « le gouvernement danois publia une note résumant les déclarations que le ministre des affaires étrangères devait faire au Parlement, au sujet de la convention dano-allemande. Il était expressément dit dans cette note que le Danemark reconnaissait la posi-

tion légale de la Prusse dans le Schleswig du Nord et qu'il admettait que la frontière entre les deux pays avait été fixée par le traité de Vienne de 1864. Elle ajoutait que le Danemark ne pouvait plus prétendre à aucune des stipulations contenues dans l'article 5 de la paix de Prague et relatives au plébiscite » (1).

La renonciation du gouvernement danois a-t-elle clos la question ? En aucune façon. L'accession de Frédéric VIII aux arrangements de 1878 n'a pas fortifié le pouvoir de l'Allemagne sur le Schleswig septentrional ; elle a été impuissante à étouffer les protestations des annexés ; les populations que le Danemark rejette de son sein ne veulent pas se souder au bloc allemand.

Au mois de juin 1907, au cours d'une réunion tenue à Apenrade, on a affirmé de nouveau le droit des populations annexées de décider elles-mêmes de leur sort par un plébiscite.

Un projet préparé à Berlin, sur les réunions publiques, a soulevé les plus vives protestations de toute la presse danoise. L'Allemagne, impuissante à gagner les Danois du Schleswig, poursuit contre eux sa politique spéciale d'assimilation. Au retour du voyage que le roi et la reine de Danemark firent à Paris en juin 1907, le gouvernement allemand imposa aux souverains un séjour à Hambourg, s'opposant à ce qu'ils traversassent le Schleswig pendant la journée.

Toutes ces mesures de rigueur, toutes ces vexations sont la résultante de l'annexion ; elles suffiraient à la condamner. Mais qu'on ne l'oublie pas, le triomphe de la force est éphémère ; il ne fortifie pas le pouvoir du vain-

(1) *Le Temps* du 3 février 1907.

queur. Les nations, pour être fortes, ne doivent pas introduire en elles un élément qui peut être un jour pour elles une cause de désagrégation. L'Allemagne, conduite par la main puissante de M. de Bismarck, a fondé sa grandeur sur les dépouilles de plusieurs Etats ; elle a voulu s'attacher des corps étrangers qui ne peuvent s'assimiler à elle. Une fusion, que quarante années d'efforts stériles n'ont pu cimenter, porte en elle-même des germes de dissolution. Toutes les fois que, dans une annexion, l'assimilation des populations est impossible, la conquête est une cause de faiblesse pour les nations qui, suivant le mot de Pascal, ne pouvant fortifier la justice, ont justifié la force.

Vu :

Le Président de la thèse,
PILLET.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1-10
CHAPITRE PREMIER — <i>L'Allemagne au commencement du XIX^e siècle.</i> — Etat de l'Allemagne au XVIII ^e siècle. — Comment prend naissance l'idée de nationalité au XIX ^e siècle. — Comment elle se développe.	11-21
CHAPITRE II. — <i>Les origines du Schleswig-Holsteinisme.</i> — Situation territoriale du Danemark après 1815. — Le Schleswig et le Holstein. — Origines du Schleswig-Holsteinisme. — Le duc d'Augustenbourg. — La lettre-patente du 8 juillet 1846. — Mort de Christian VIII. — Mouvement insurrectionnel dans les duchés.	22-35
CHAPITRE III. — <i>Les négociations de Londres.</i> — Premières négociations entre la Prusse et le Danemark. — Comment la Prusse observe ses engagements. — Intervention du cabinet russe. — Traité de Berlin (2 juillet 1850). — Protocole de Londres (4 juillet). — Le parti national et le parti de l'intégrité en Danemark. — Les éclaircissements de 1851. — Traité de Londres (8 mai 1852) . . .	36-54
CHAPITRE IV. — <i>L'isolement du Danemark.</i> — La constitution du 2 octobre 1855. — Protestations de la Diète. — Suspension de la constitution pour le Holstein et le Lauenbourg. — Dépêches allemandes des 22 et 25 août 1862. — Attitude des grandes puissances : Suède, Russie, France. — Etranges conseils donnés au Danemark par le cabinet britannique. — Dépêches des 24 septembre et 20 novembre. — Patente du 30 mars 1863. — Protestations de la Prusse et de l'Autriche. — Décision de la Diète. — Signes précurseurs d'une intervention . . .	55-83
CHAPITRE V. — <i>Le droit du plus fort.</i> — Mort de Frédéric VII. — Avènement de Christian IX. — Constitution du 18 novembre 1863. — Proposition de réunir un Congrès faite par l'Empereur Napoléon. — Comment cette idée est accueillie par les grandes puissances. — Intrigues du duc d'Augustenbourg. — L'exécution fédérale. — Missions de lord Wodehouse et du général Fleury. — Efforts du	

cabinet britannique pour arrêter le conflit. — L'envoyé anglais obtient du gouvernement danois la promesse du retrait de la constitution du 18 novembre. — Intérêt de l'Autriche et de la Prusse dans la question danoise. — Sentiments qui animent la politique française. — Débats à la Chambre des députés prussienne. — Invasion du Schleswig et du Jutland. — Proposition anglaise de réunir une conférence. — Ce projet accepté, la conférence se réunit le 20 avril. — Propositions soumises par l'Autriche, par la France et par l'Angleterre. — Clôture de la conférence. — Son insuccès. — Reprise des hostilités. — Préliminaires de paix du 1 ^{er} août. — Traité de Vienne (30 octobre 1864)	84-124
CHAPITRE VI. — <i>La politique de M. de Bismarck</i> . — Mécontentement général provoqué par le traité du 30 octobre. — Le condominium dans les duchés. — Parallele entre ce condominium, la cosuzeraineté en Andorre et la situation du territoire de Moresnet. — La consultation des syndics de la couronne. — Premiers signes de mésintelligence entre la Prusse et l'Autriche. — La décision des syndics. — Convention de Gastein (14 août 1865). — Comment elle est accueillie en Europe. — Nouveaux signes de brouille entre la Prusse et l'Autriche. — Rapprochement de la Prusse et de l'Italie. — Mission du général Govone à Berlin. — Traité du 8 avril 1866. — Comment M. de Bismarck interprète ce traité. — Dépêche autrichienne du 26 avril. — Attitude du gouvernement français. — Discours du 3 mai. — Réponse de la Prusse à la dépêche du 26 avril. — Proposition de Congrès faite par l'Empereur Napoléon. — L'Autriche le fait échouer. — Invasion du Holstein par la Prusse.	
CHAPITRE VII. — <i>Le Triomphe de la Prusse</i> . — Médiation de la France. — Préliminaires de Nikolsbourg (26 juillet). — Traité de Prague (23 août). — L'article V. — Le plébiscite : son histoire. — Etude critique de la théorie. — Comment l'option ne peut remplacer le plébiscite. — Variations de M. de Bismarck sur l'application de l'article V. — A qui devait-on reconnaître le droit de demander l'exécution du traité. — Comment l'espoir du Danemark de voir s'organiser le plébiscite s'efface. — L'accord austro-prussien du 11 octobre 1878 abroge l'article V.	125-168
CONCLUSION	169-203 205-210

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
